# 7
# Voorstel van wet van het lid Schouw

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het Voorstel van wet van het lid Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester ( 33239 ).**

De **voorzitter**:
Ik geef het woord aan de heer Schouw.

De beraadslaging wordt hervat.

De heer **Schouw**:
Mevrouw de voorzitter. Het is voor mij, als oud-bewoner van dit mooie huis, fijn om weer in deze kamer van reflectie te zijn. Ik heb vanmorgen gemerkt dat deze Kamer de kerntaak "reflectie" nog in alle vezels in zich heeft. Allereerst wil ik dan ook mijn buitengewone dank uitspreken aan alle woordvoerders voor hun inbreng in eerste termijn. Het waren buitengewoon interessante en boeiende bijdragen, die heel veel geschiedenis in zich droegen. Zij lieten ook heel interessante dingen zien over bijvoorbeeld hoe de politiek in Finsterwolde was en hoe de verkiezingen van de burgemeester in België plaatsvinden.

Er zijn een aantal openstaande kwesties, waarover de leden van de Kamer vragen aan mij en aan de minister hebben gesteld. De minister en ik zullen alles in het werk stellen om de Kamer zo goed mogelijk te antwoorden. Het is, denk ik, goed om even in herinnering te brengen dat ik begonnen ben met dit initiatiefwetsvoorstel in 2012, dat het in 2013 behandeld is in de Tweede Kamer en dat met de komst van het kabinet-Rutte II de deconstitutionalisering onderdeel uitmaakt van het regeerakkoord. Wellicht ten overvloede merk ik op dat ik hier sta namens de Tweede Kamer. Dat betekent dat ik mij iets moet beperken in een aantal kwesties die veel van uw leden hebben opgeworpen over toekomstige modellen en dat soort zaken; de minister heeft daar een notitie over geschreven en hij zal er verder met u over praten.

De heer **De Vries** (PvdA):
Deze stelling heeft de heer Schouw ook in de stukken betrokken, namelijk dat hij hier staat namens de Tweede Kamer, maar in de Tweede Kamer heeft hij zelf ook niets gezegd over de strekking van het wetsvoorstel, alhoewel hij toen nog niet namens de Tweede Kamer sprak. Overigens is dat merkwaardig want meestal vraagt de Tweede Kamer of de indiener bereid is het initiatiefwetsvoorstel te verdedigen. Er wordt echter nooit bij gezegd "dat vinden wij allemaal" of iets dergelijks.

De heer **Schouw**:
Dat is deze keer ook gebeurd. Die vraag is ook aan mij gesteld. De heer De Vries weet als geen ander dat de initiatiefnemer dan plechtstatig naar voren loopt om vervolgens te zeggen dat hij daartoe graag bereid is. Vervolgens komt het hier in deze Kamer en probeer ik het zo goed mogelijk af te handelen en met u te bespreken. Dit wetsvoorstel gaat over de vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning in de Grondwet of in de gewone wet moet worden geregeld en gaat dus niet over modellen.

De heer **De Vries** (PvdA):
U beantwoordt mijn vraag niet. Toen u het wetsvoorstel in de Tweede Kamer behandelde, hebt u ook niet gezegd wat de bedoeling van de heer Schouw was met dit wetsvoorstel, wat de strekking ervan was, waar het uit voortkwam en wat het beoogde. En nu voelt u zich beperkt omdat u namens de Tweede Kamer hier staat, maar daar hebt u ook niets gezegd.

De heer **Schouw**:
Nou, ik dacht dat ik wel wat heb gezegd maar dat ging met name over het wetsvoorstel dat hier vandaag aan de orde is. Dat wetsvoorstel gaat over de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Dat is het onderwerp dat aan de orde is. Dat is wat ik ook behandeld heb in de Tweede Kamer. Daar heb ik wat over gezegd en vandaag hebben velen van u er ook iets over gezegd.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Ik begrijp goed dat de heer Schouw zich op dit moment beperkt voelt in zijn beantwoording, omdat hij de Tweede Kamer niet kan raadplegen. Voelde de heer Schouw zich als initiatiefnemer ook beperkt in de schriftelijke beantwoording van onze vragen of heeft hij bij de beantwoording van die vragen de Tweede Kamer steeds geraadpleegd? Met andere woorden: is er een verschil tussen zijn positie in de schriftelijke behandeling en zijn positie nu?

De heer **Schouw**:
Wat ik natuurlijk heel goed in gedachten houd, is welke opvattingen er leven in de Tweede Kamer rondom het wetsvoorstel dat we hier aan de orde hebben. Vanuit die gedachte en vanuit de gedachtewisseling die ik had met de leden van de Tweede Kamer, heb ik uw vragen tot twee keer aan toe naar vermogen proberen te beantwoorden. Uit de opmerking van mevrouw Van Bijsterveld begrijp ik dat zij dat nog niet helemaal bevredigend vond. Nou, laten we daar dan zo dadelijk over praten maar het moet duidelijk zijn dat hier voorligt een voorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze, niets meer en niets minder dan dat.

Een aantal fracties heeft als het gaat om die aanstellingswijze een voorkeur voor een regeling van de benoeming per gewone wet. Sommige fracties hebben daar enige reserves en bedenkingen bij en vragen zich af of het oude niet gewoon behouden kan worden. In een poging op alle vragen zo goed en gestructureerd mogelijk in te gaan, heb ik de beantwoording ingedeeld in vier blokjes. In het eerste blokje ga ik in op de rode draad die door de geschiedenis van de benoemingswijze loopt. Het tweede blokje gebruik ik voor de beantwoording van alle vragen die gaan over de criteria die gelden voor het regelen bij Grondwet of gewone wet en hoe die op de aanstellingswijze toegepast kunnen

worden. In het derde blokje zal ik een poging doen om iets te zeggen over de actualiteit, hoewel het valt buiten het wetsvoorstel dat hier aan de orde is. Wat speelt er nou in het lokaal bestuur en voor welke uitdagingen ziet men zich daar gesteld? In het vierde blokje wil ik eigenlijk de vragen van de afzonderlijke leden in de volgorde waarin ze hun inbreng hebben geleverd, langslopen.

Aan het slot van mijn inleiding merk ik op het buitengewoon plezierig te vinden dat deze Kamer zich bereid heeft getoond om het onderwerp in deze samenstelling te bespreken. Daar ben ik zeer verheugd over.

Ik kom op het eerste blokje. Toch niet de minste, Thorbecke, startte de discussie over de vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning in de Grondwet thuishoort. Naar mijn opvatting was hij van mening dat dit niet het geval was, al valt daar misschien over te twisten. We hebben de heer De Vries daarover vanochtend gehoord. De tijd die ik had tussen de eerste termijn van deze Kamer en mijn beantwoording was niet voldoende om dat allemaal precies na te gaan, maar wat we wel weten is dat Thorbecke in die tijd zei: den wetgever, welke dit alles moet beoordeelen en regelen, ten aanzien van de benoeming van het hoofd des plaatselijken bestuur de handen niet mogen worden gebonden. Het is een historisch feit dat men al 167 jaar op gezette tijden probeert dit te wijzigen of het in elk geval probeert te agenderen. Iedereen in deze Kamer die zich bezighoudt met dit onderwerp of zich daarmee in het verleden heeft beziggehouden, weet dat er meerdere staatscommissies zijn geweest die hun hoofd hebben gebroken over het niveau waarop die aanstellingswijze geregeld moet worden. Eind 19de eeuw deed de commissie-Heemskerk een hernieuwde oproep om de benoemingswijze in de gewone wet te regelen in plaats van in de Grondwet. Er werd echter anders besloten. De regering verwierp dat idee. In 1922 wilde de staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck voor de benoeming van de voorzitter van de raad een regeling bij wet. Ditmaal kon het plan op steun van de regering rekenen maar verwierp de Tweede Kamer het. Vervolgens brak een halve eeuw van relatieve berusting en stilte aan, maar in 1972 wierp de commissie-Cals/Donner een nieuwe steen in de vijver en zij concludeerde dat de wetgeving de mogelijkheid moet hebben om voor verschillende oplossingen te kiezen. De benoemingswijze zou dus niet in de Grondwet moeten vastliggen maar waar verwacht werd dat er een golfslag aan veranderingen tot stand zou komen, bleek dat niet meer dan een rimpeling aan de oppervlakte, want het is er nooit van gekomen. Meer recent is de conclusie van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Die stelde in 1999 voor om de benoemingswijze niet slechts te deconstitutionaliseren maar in de Grondwet een bepaling toe te voegen die inhoudt dat de wet het onderwerp regelt. Ook het voorliggende wetsvoorstel volgt die koers.

Het meest recente feit uit de lange voorgeschiedenis was het wetsvoorstel tot deconstitutionalisering dat begin jaren nul het parlement doorliep. Een aantal van uw leden was toen al betrokken bij het voorstel dat zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer in eerste lezing aan de orde was. Ook toen werd het wenselijk gevonden dat de gewone wetgever zich over de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning kon uitspreken. Opvallend was toen ook dat werd benadrukt dat de conclusie van de discussie over de aanstellingswijze ook kan zijn dat het huidige systeem gehandhaafd moet blijven. Dan hoeft er dus niets meer te gebeuren. Dat wetsvoorstel werd in eerste lezing op 19 juni 2001 en op 22 januari 2002 door respectievelijk de Tweede Kamer en de Eerste Kamer aangenomen. Als ik de inbrengen van vanmorgen door mijn oogharen bekijk, zie ik eenzelfde soort discussie als die toen ook al speelde in beide Kamers. De tweede lezing strandde natuurlijk op 22 maart 2005 in deze Kamer. Ik laat die avond maar aan ieders eigen herinnering. Ik proef wel dat de beladenheid van het onderwerp en van de discussie van toen tien jaar later nog speelt. Ik begrijp dat en ik voel dat, maar ik zeg ook dat het misschien niet nodig is om het zo beladen te behandelen.

De heer **De Vries** (PvdA):
De heer Schouw gaat in op de geschiedenis. Ik heb vanochtend nog even gerefereerd aan Thorbecke, nadat ik een en ander grondig had bestudeerd. Er is echter geen andere conclusie mogelijk dan dat het te maken had met de specifieke situatie toen. Dat zegt Thorbecke met zoveel woorden. Afgezien daarvan, krijg je die hele geschiedenis. Vanochtend heb ik betoogd dat je op die manier de neiging krijgt om appels met peren te vergelijken. De situatie is immers telkens veranderd, althans voor de gemeenteraden vanaf ongeveer 1960-1970, met als sluitstuk 2001-2002. Sindsdien heeft de gemeenteraad volledige zeggenschap over de benoeming. Hij bepaalt wie er wordt benoemd, zegt de minister. Het maakt nogal wat uit of een gemeenteraad niets te zeggen heeft over de benoeming of dat hij het volledig bepaalt. Je kunt wel getuigen aanroepen uit 1922 en uit 1953, maar is dat wel een goede vergelijking?

De heer **Schouw**:
Ik ben het met de heer De Vries eens dat de context is veranderd. Elke periode kent zo zijn eigen elementen. Als er een wet komt over dualisering, heeft dat betekenis voor het bestuur. Er is echter één belangrijke constante, namelijk de vraag of de wijze van benoeming van de burgemeester al dan niet in de Grondwet thuishoort. Is dat een hoeksteen voor de Grondwet, ja of nee? Dat is de constante in al die discussies en al die rapporten geweest. Ik denk dat ook de heer De Vries niet kan ontkennen dat dit een constante discussie is. Die is vandaag ook weer in alle omvang hier aanwezig.

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Ik hoor wat de initiatiefnemer zegt. Mijn fractie heeft er behoefte aan de kwestie op een andere wijze te benaderen. Het zou ons helpen als de heer Schouw een helder antwoord geeft op het volgende. Stel dat er een politiek breed gedragen consensus is over het bij gewone wetgeving regelen van de aanstellingswijze van de burgemeester. De wijze van aanstellen is dan bijvoorbeeld hetzelfde als in de huidige praktijk. Wat zou in de ogen van de heer Schouw het principiële dan wel het formele probleem zijn als de benoeming dan toch in de Grondwet blijft staan?

De heer **Schouw**:
Ik kom daar dadelijk nog op. Mijn stellige overtuiging is dat de benoeming van de burgemeester niet in de Grondwet thuishoort, maar keurig geregeld kan worden in een gewone wet. Hetzelfde geldt voor de benoeming van de commissaris van de Koning.

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Dat hoor ik u zeggen, maar stel dat de benoeming in de Grondwet blijft staan en dat er een politiek breed gedragen idee is over een modernisering van de aanstellingswijze, bijvoorbeeld naar analogie van de praktijk zoals die sinds 2001-2002 is ontstaan. Die zou dan bij gewone wetgeving geregeld kunnen zijn. Dan staat dat toch niet haaks op het feit dat de benoeming in de Grondwet blijft staan?

De heer **Schouw**:
Dat weet ik niet. Ik hoop dat ook in deze Kamer het idee om de benoeming uit de Grondwet te halen en te regelen bij gewone wet, breed wordt gedragen. Daarvoor sta ik hier ook.

Ik geloof dat ik de heer Thissen niet helemaal heb geholpen.

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Nee, maar dat kan nog komen.

De heer **Schouw**:
Ik maak het blokje over de geschiedenis af. Ik was bij 22 maart 2005. Hoe het toen ging, laat ik aan ieders eigen herinnering. Als initiatiefnemer heb ik het voorstel weer opgepakt in 2012. In 2013 is het in de Tweede Kamer behandeld.

Ik kom bij het blokje inzake het vraagstuk gewone wet of grondwet. Vanmorgen gingen vele vragen over dit onderwerp. Hoort de aanstellingswijze in de Grondwet? Bestaat er voldoende noodzaak tot een grondwetswijziging? Daar ben ik heel helder in: er is goede reden om de Grondwet te wijzigen. De bepaling over de benoeming hoort eigenlijk niet thuis in de Grondwet. Ik vlieg het aan via twee routes. De eerste is dat de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning geen kernelement in de staatsinrichting is. De tweede aanvliegroute om ernaar te kijken, is dat het geen waarborgen voor de rechten van burgers bevat. Dat is de basis van het initiatiefwetsvoorstel: de benoemingswijze hoort niet thuis in de Grondwet.

Ik zal op dit punt vier vragen behandelen. Waar hoort het te staan? Wanneer ga je de Grondwet wijzigen? Is er een rijksbelang? Die vraag is ook door een aantal leden gesteld. Wat is de grootste barrière?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Ik heb goed geluisterd naar hetgeen de heer Schouw net heeft betoogd, namelijk dat het vastleggen van de benoemingswijze van de burgemeester in de Grondwet niet noodzakelijk is. Ik zat even te denken aan de benoemingswijze van ministers. Elke keer als er "burgemeester" werd gezegd, vulde ik "minister" in. Ik kwam tot de conclusie dat als die redenering opgaat voor de burgemeester, zij dan ook zal opgaan voor de minister. Is de heer Schouw dan ook voor deconstitutionalisering van de benoeming bij KB van ministers?

De heer **Schouw**:
Ik dank mevrouw Van Bijsterveld voor de vraag. Maar ik sta hier vandaag met een initiatiefwetsvoorstel over de deconstitutionalisering van de benoemingswijze van de burgemeester. Ik sta hier niet om allerlei andere zaken te deconstitutionaliseren. Als er op dat punt een brede grondwetsherziening zou plaatsvinden — daar praat uw Kamer ook vaak over — dan zou u het daarin kunnen meenemen. Ik wijs mevrouw Van Bijsterveld wel op het volgende. Je kunt je afvragen waarom de benoemingswijze wel in de Grondwet staat maar de taken niet en waarom er bijvoorbeeld niets in staat over het ontslag. Mijn opvatting is: het hoort daar niet thuis. Dat kwam ook tot uitdrukking in de inbreng van de heer Engels.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Het gaat mij natuurlijk niet om een discussie over het regeringsstelsel op nationaal niveau an sich. Het gaat mij om de vraag hoe consistent de redenering van de heer Schouw is. Maar ik begrijp dat hij daar verder niet op wil ingaan.

De heer **Schouw**:
Dat heeft mevrouw Van Bijsterveld goed begrepen. Ik ga over dit initiatiefwetsvoorstel. Ik probeer dat zo goed mogelijk te verdedigen, namens een groot deel van de Tweede Kamer. Het staat mij niet vrij om te filosoferen over andere zaken waarvan mevrouw Van Bijsterveld misschien voorstelt om die uit de Grondwet te halen. Ik denk dat zij ook wel begrijpt dat dit niet past bij mijn rol. Maar wellicht is het wel passend voor de regering om hier iets over te zeggen. Daarmee hoop ik mevrouw Van Bijsterveld een beetje te kunnen bedienen.

Waar hoort de benoemingswijze te staan? Om tot de conclusie te komen dat de benoemingswijze gedeconstitutionaliseerd kan worden, zijn twee vragen te stellen. De eerste vraag is of de aanstellingswijze van wezenlijk belang is voor de organisatie van de belangrijkste staatsinstellingen. De tweede vraag is of de aanstellingswijze van wezenlijk belang is voor de rechten en plichten van burgers. Op beide vragen is het antwoord volgens mij een helder nee. Van vele andere staatsinstellingen wordt de aanstellingswijze ook niet door de Grondwet geregeld. Kijk bijvoorbeeld naar het voorzitterschap van de waterschappen. Ook dat staat niet in de Grondwet. Ten aanzien van die ambten volstaan steeds regelingen bij wet. Het is ook niet duidelijk waarom de burgemeester en de commissaris van de Koning hier een uitzondering zouden moeten maken. Het standpunt van de indiener is dan ook dat de methode van aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koning niet van een zodanig gewicht is dat deze in de Grondwet vastgelegd moet blijven. De huidige grondwetsbepaling is verder een artikel dat gericht is tot het bestuur. Het is een processueel artikel dat geen wezenlijke rechten of verplichtingen schept voor de gewone Nederlander of — om het in een kader te zetten dat voor de doorwerking van verdragen tegenwoordig gangbaar is — het is geen eenieder verbindende bepaling.

Wat is de reden waarom je de Grondwet zou wijzigen? De heer De Vries vroeg daar ook indringend naar. Is er voldoende noodzaak om die Grondwet te wijzigen? De heer De Vries stelde — dat deden meer mensen, onder wie ook mevrouw Van Bijsterveld — dat voor een wijziging van de Grondwet een dringende juridische dan wel maatschappelijke noodzaak dient te bestaan. Mijn opvatting is eerlijk

gezegd dat zo'n heel scherp en noodzakelijk criterium misschien wel heel erg lastig te hanteren is. Ik wijs de leden erop dat de procedure om de Grondwet te wijzigen al bijzonder zwaar is. Er zijn twee lezingen vereist, waarvan de tweede lezing met twee derde meerderheid in zowel de Tweede als de Eerste Kamer dient te geschieden. Dat biedt genoeg waarborgen en zekerheden om een lichtzinnig omgang met de Grondwet te voorkomen.

Ik wijs er misschien ten overvloede op, maar ik hecht er toch aan om het hier te zeggen: het betreft hier vandaag slechts de eerste lezing. Het voorstel verklaart dus niet dat de deconstitutionalisering er moet komen, maar slechts — ik citeer — "dat er grond bestaat, een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester".

De **voorzitter**:
Ik zie dat de heer De Vries een interruptie wil plegen. Ik wijs hem er wel op dat ook interrupties via de voorzitter lopen.

De heer **De Vries** (PvdA):
Voorzitter, dat is mij bekend. Misschien dat ik het verkeerd gedaan heb.

Ik wil graag aan de heer Schouw vragen of hij nu niet twee keer hetzelfde zegt. Hij zegt: er is een zware procedure voor de Grondwet en eigenlijk is dat ook de juridische en maatschappelijke noodzaak. Of zegt hij: die procedure is zo zwaar dat je geen juridische of maatschappelijke noodzaak meer hoeft aan te tonen?

De heer **Schouw**:
Ik probeer uit te leggen dat het criterium van de juridische en maatschappelijke noodzaak niet met een schaartje te knippen is. Je kunt niet zeggen: als het vat zo vol is, is de juridische of maatschappelijke noodzaak voldoende aangetoond. Het is ook een kwestie van appreciatie. Ik denk dat je het moet zien in combinatie met mijn eerste punt, en dat was dat dit niet thuishoort in de Grondwet, want het is niet wezenlijk voor de staatsinrichting en burgers kunnen er geen rechten aan ontlenen. Je kunt het uitstekend regelen bij gewone wet. Daar hoort het thuis, zeg ik tegen de heer De Vries.

Ten tweede en eigenlijk ten overvloede: een grondwetswijziging vereist een buitengewoon zware procedure en dan gaat niemand, in de Tweede Kamer niet en ook hier in de Eerste Kamer niet, over één nacht ijs.

De heer **De Vries** (PvdA):
Dat is zo, maar meestal is er voor zo'n zware procedure ook een zware aanleiding om die procedure in te gaan. Ik herinnerde eraan dat de heer Plasterk kort geleden in een debat naar aanleiding van de motie-Engels heel nadrukkelijk namens de regering zei: het kan wel wenselijk zijn, maar er moet echt een juridische of maatschappelijke noodzaak zijn om dit te gaan doen. U geeft geen begin van en juridische of maatschappelijke noodzaak. Wat u eigenlijk zegt is: als het wetsontwerp wordt aangenomen, is de noodzaak aangetoond.

De heer **Schouw**:
Nogmaals, een juridische noodzaak is er, omdat dit niet hoort in de Grondwet. Dat is mijn overtuiging. Je kunt dit ook prima regelen bij gewone wet. Als je echter dat eerste argument niet steunt, zie je ook de juridische noodzaak niet. Ik begrijp dat heel goed vanuit het perspectief van de heer De Vries, maar ik vraag andersom ook begrip voor mijn standpunt. De juridische noodzaak is gelegen in het feit dat de benoemingswijze niet thuishoort in de Grondwet.

Ik wil ook nog iets zeggen over de maatschappelijke noodzaak, want mevrouw Huijbregst sprak daar ook over. Er zijn partijen, ik heb ze hier vandaag ook gehoord, die zeggen: het is goed om te kijken naar de positie en de rol van de burgemeester, maar dan in zijn hele context. Hetzelfde zie je terug in het rapport van het genootschap en de conclusies die het daaraan verbindt. Het genootschap zegt: wij willen best praten over de veranderende rol van de burgemeester in het lokale bestuur, onder de voorwaarde dat je dan ook de hele context erbij neemt. Dat geeft aan dat er een bepaalde maatschappelijke behoefte is om die discussie te voeren. Wanneer die maatschappelijke behoefte echter omslaat in maatschappelijke noodzaak, is arbitrair. Dat is mijn opvatting.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik grijp even terug op eerdere uitlatingen van de heer Schouw. Hij had het over de maatschappelijke noodzaak en zei dat het gevoel dat er aanleiding is om te wijzigen, ook van de appreciatie afhangt. Ik mompelde al gelijk in mijzelf: zie je wel, dus toch politiek. Hij schetst hoe ingewikkeld en zwaarwegend een grondwetswijziging is. Ik ben heel simpel in dat soort zaken. Kan hij toch nog even iets uitleggen? Je gaat dit soort trajecten niet in als je niet wilt dat er wezenlijk iets verandert. Ik kan mij bijna niet voorstellen dat hij alleen al staatsrechtelijk vindt dat de benoeming van de burgemeester of de aanstellingswijze van de burgemeester uit de Grondwet gehaald moet worden, omdat hij zuiver recht wil schrijven.

De heer **Schouw**:
Het is goed dat mevrouw Huijbregts die vraag stelt. Ik heb de Eerste Kamer goed gehoord, maar ik heb natuurlijk ook de Tweede Kamer goed gehoord. Ik heb ook gezien wat het genootschap vindt. Dat zegt: het is goed om de discussie over de benoemingswijze van de burgemeester te voeren, maar wel in een bredere context. Daarbij kan dit wetsvoorstel helpen. Ik kan niet vooruitlopen op modellen of wat dan ook. Ik kom zo dadelijk terug op de vraag hoe dat proces eventueel eruit kan zien. Je ziet in de samenleving, in de maatschappij een goede inhoudelijke discussie. Ik geloof dat de fractie van de VVD in dit huis daar ook zeer op aandrong. Dat zijn mevrouw Huijbregts en ik met elkaar eens.

Er is ook nog gesproken over de vraag of er een rijksbelang is dat zich verzet tegen het decentraliseren van het niveau van de regeling van benoeming. Zoals velen van u weten, is de burgemeester sinds 1962 geen rijksorgaan meer. Artikel 125 van de Grondwet noemt hem dan ook slechts als gemeentelijk orgaan. Met de commissaris van de Koning is misschien wel iets interessants aan de hand, maar daarvan moet ik vaststellen dat die primair een provinciaal orgaan is en artikel 126 van de Grondwet geeft hem de mogelijkheid iets te doen als rijksorgaan. Er is dus een

mogelijkheid om te geven aan de commissaris van de Koning, maar die mogelijkheid is dus geen hoeksteen. Dus wat dat betreft is het doorbreken van de continuïteit niet aan de orde. Ik zie ook geen dwingend verband tussen enerzijds de mogelijkheid die gegeven wordt en anderzijds de aanstellingswijze.

De heer **Meijer** (SP):
De heer Schouw noemt de positie van de commissaris van de Koning. Zou hij zijn voorstel niet breder aanvaardbaar maken als hij in dat opzicht kijkt naar de Belgische situatie, waar het weliswaar niet zo gedifferentieerd is in de wetgeving, maar waar de praktijk wel is dat de burgemeester wordt gekozen door de raad en de commissaris van de Koning, die men daar "gouverneur" noemt, op dezelfde wijze als in Nederland ? Die functies worden als een bevoegdheid van de regering uitgedeeld, met alle partijpolitieke strijd daaromheen, zoals recent tussen VLD en N-VA rondom het gouverneurschap van de provincie Oost-Vlaanderen aan de orde is geweest? Daar is dus voor de commissaris van de Koning een benoeming van bovenaf aan de orde en voor de burgemeester een benoeming van onderop. Wellicht kan die differentiatie je in de gelegenheid stellen om in ieder geval dat punt van kritiek te weerleggen.

De heer **Schouw**:
De heer Meijer brengt een heel interessant punt naar voren, dat ook door de VVD-fractie naar voren is gebracht. Als ik het heel kort samenvat, komt het erop neer dat de vraag is: kan de uitkomst van een brede discussie over benoemingswijzen en inrichting van het bestuur leiden tot een gedifferentieerde uitkomst voor enerzijds de burgemeester en anderzijds de Commissaris? Ja, dat lijkt mij heel wel mogelijk. Maar de belangrijkste opdracht is, denk ik, dat de politieke partijen, de burgemeesters, de wethouders maar ook de wetenschappers met elkaar de komende tijd benutten om een goede discussie met elkaar te voeren.

Het vierde punt dat ik bij dit blokje wil noemen, is de vraag wat de grootste barrière is om een goede discussie over de toekomst te voeren. Daar is een vrij briljante reactie op te geven. Dat is echter wel een reactie die ik haal uit de verdediging van ditzelfde wetsvoorstel in 2002 door toenmalig minister De Vries. Gun mij even om die reactie te citeren. "Een zinvol debat over de aanstellingswijze van de burgemeester moet mogelijk zijn zonder de slagschaduw van een lange en ongewisse procedure van grondwetsherziening. De Grondwet vormt hier ten onrechte een te hoge barrière." Dat waren de woorden van de toenmalige regering, in 2002. Ik hoor ook tussen de regels door bij veel Eerste Kamerleden vandaag dat het een hoge barrière is. Als we nu dus een stap zetten in het slechten van die barrière, kunnen we ook de goede discussie met elkaar gaan voeren.

De heer **De Vries** (PvdA):
De heer Schouw haalt minister De Vries aan, wat ik een eer vind. Hij debatteert vandaag echter met het Eerste Kamerlid De Vries, die heeft uiteengezet wat voor ontwikkeling hij heeft doorgemaakt in zijn denken sedert dat moment, namelijk dat dit een grote fout was. Dat heb ik eerlijk opgebiecht. Waarom neemt u dat niet mee, mijnheer Schouw?

De heer **Schouw**:
Wat ik betoog, is dat er vier dingen een rol spelen bij de wijziging. Ik hoorde die bij de discussie in de Tweede Kamer en nu ook in de Eerste Kamer. Dit is ook zo'n punt. Het komt er eigenlijk op neer dat wil je met elkaar een goede discussie voeren over de positie van de burgemeester en de relatie met de andere organen in het lokaal bestuur, je een eerste stap zult moeten zetten in die grondwetswijziging.

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Ik ben geen De Vries-exegeet en wil ook niet pretenderen dat ik dat wil worden. Ik weet ook niet hoeveel fouten hij nog meer gemaakt heeft; als we daar nog over moeten praten, gaat dit debat misschien nog veel langer duren … Maar bedoelde de heer De Vries als minister De Vries niet precies hetzelfde als wat ik zojuist bij interruptie heb gevraagd aan de initiatiefnemer? Ik doel op de vraag wat een normale, gewone wet in de weg staat waarin we de aanstellingswijze van de burgemeester veranderen of verankeren zoals deze nu in de praktijk is gegroeid terwijl we toch de benoeming van de burgemeester in de Grondwet laten staan.

De heer **Schouw**:
Ik vraag de heer Thissen om zijn vraag even te reframen, zodat ik deze goed vat. Wat bedoelt de heer Thissen precies met zijn vraag?

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Stel dat we de Grondwet niet wijzigen. Stel dat we de benoeming van de burgemeester zoals die nu in de Grondwet staat, gewoon laten staan, maar dat we bij gewone wet de wijze van aanstelling regelen waarover wellicht politiek, bestuurlijk en maatschappelijk breed draagvlak ontstaat of gaat ontstaan in de samenleving. Mogelijkerwijze is dat de praktijk zoals deze nu gegroeid is. Is dat niet wat minister De Vries mogelijkerwijze ooit bedoeld heeft? Niet dat ik de pretentie heb, een De Vries-exegeet te zijn.

De heer **Schouw**:
Nu begrijp ik heel goed wat de heer Thissen bedoelt. Als we …

De **voorzitter**:
Een moment. Sluit uw vraag hierop aan, mijnheer Meijer? Dan kan die misschien meteen worden meegenomen.

De heer **Meijer** (SP):
Ik breng de heer Schouw in herinnering dat ik in mijn eerste termijn al gewezen heb op de mogelijkheid dat we eventueel — het heeft niet mijn voorkeur — met behoud van de huidige tekst van artikel 131 precies datgene gaan doen wat ofwel door de voorstanders van de door raad gekozen burgemeester ofwel door de voorstanders van de rechtstreeks gekozen burgemeester wordt gezegd. Die wetgeving hoeft niet per se strijdig te zijn met de Grondwet. Immers, als zij daarmee strijdig is, zou de huidige regeling, die ook al komt tussen de bevoegdheden zoals die bestaan voor de commissaris van de Koning en de minister van Binnen-

landse Zaken, ook al in strijd met de Grondwet zijn. De vraag is dus als de grondwetswijziging niet plaatsvindt, in hoeverre dit een blokkade is om toch datgene te doen wat de heer Schouw en ik willen.

De heer **Schouw**:
Ik kan natuurlijk heel moeilijk in de toekomst kijken. Maar als je het gehele dossier overziet, zie je dat als er geen eerste stap wordt gezet tot grondwetswijziging, een discussie over hoe we het in de toekomst gaan doen onvoldoende wordt gevoerd, omdat men er toch geen vertrouwen in heeft dat die grondwetswijziging er komt. Als nu een eerste stap wordt gezet, zul je zien dat de discussie in volle omvang zal beginnen. Dat was de redenering destijds en ik geloof daarin, daarom haalde ik ook de toenmalige regering aan. Die discussie is ook noodzakelijk. Het bewijs daarvan hebben we al een beetje gezien: het genootschap is gekomen met een goede modellendiscussie en de minister is gekomen met een aantal varianten en heeft zelfs gezegd dat hij de discussie de komende tijd best wil faciliteren. Daarmee haal je de zaak van slot, om het onparlementair te zeggen.

De heer **Meijer** (SP):
De heer Schouw geeft niet rechtstreeks antwoord op mijn vraag. Mijn vraag is of de wijziging die hij bepleit en die ik ook bepleit, eveneens mogelijk zou kunnen zijn binnen het bestaande grondwetsartikel. Ik heb deze vraag ook al gesteld in eerste termijn. Ik begrijp dat de heer Schouw zijn grondwetsinitiatief verdedigt. Ik ben het daarover eens met hem; laat daarover geen meningsverschil bestaan. Maar de vraag is wel of je hetzelfde effect ook op een andere wijze zou kunnen bereiken, een vraag die ook aan de orde is gesteld door de heer Thissen.

De heer **Schouw**:
Ik zou er eigenlijk het volgende op willen zeggen: het is geen mooie oplossing. Zoals velen in eerste termijn al hebben betoogd, hebben we op dit moment immers een beetje hybride situatie. Daarbovenop betoog ik dat de benoemingswijze niet thuishoort in de Grondwet. Haal die dus nu weg. Je kunt ook de pragmatische weg bewandelen, zoals de vertegenwoordiger van de SP voorstaat. Maar ik geef hem op een briefje dat als we het bij gewone wet regelen, anderen in dit huis zullen zeggen: ja maar, dat kan echt niet, want het mag niet van de Grondwet. Zo houdt iedereen elkaar vast op dit onderwerp. Ik dacht er daarom goed aan te doen om het gewoon heel stapsgewijs aan te pakken. Eerst de grondwetswijziging in de eerste ronde in Tweede Kamer en Eerste Kamer. Dan in de tweede ronde. In de tussentijd kan de regering een discussie met de samenleving faciliteren over toekomstige modellen. Dat lijkt mij de meest ordelijke gang van zaken.

De heer **De Lange** (OSF):
Ik wil nog een extra argument in het midden brengen, precies over deze zaak. Als de Grondwet op het punt van de benoemingen intact blijft, zou dat dan geen inperking betekenen van de gedachtespinsels die een mens zou kunnen hebben over de beste oplossing voor deze problematiek, terwijl tegelijkertijd boven de markt blijft hangen, en in debat constant wordt ingebracht, dat die mogelijke beste oplossingen weleens in strijd zouden kunnen zijn met de Grondwet? Daar zou ik me zorgen over maken. Daarom lijkt het me erg verstandig — ik hoor graag de initiatiefnemer hierover — om eerst vrij baan te maken voor alle mogelijke varianten en daarna over al die varianten te gaan praten.

De heer **Schouw**:
De initiatiefnemer is het volledig eens met wat de heer De Lange zegt. De volgorde der dingen zoals de initiatiefnemer en de regering die voor zich zien, is veruit te prefereren boven het handhaven van het huidige grondwetsartikel. Daar moeten we vanaf. Ondertussen moeten we een goede discussie faciliteren.

Ik kom aan bij mijn derde blok, dat ik maar "de actualiteit" heb genoemd. Dit ligt eigenlijk buiten dit wetsvoorstel, maar er zijn vragen over gesteld. Er is ook een notitie van de minister en van het genootschap verschenen, zoals al aan de orde is geweest. Het is goed om even stil te staan bij de problemen die nu spelen in het lokaal bestuur, of, positiever en enthousiaster geformuleerd, de uitdaging. Daarbij wil ik natuurlijk ook opgemerkt hebben dat ik op geen enkele wijze vooruit wil lopen op een discussie over welke aanstellingswijze dan ook. Er is al geciteerd uit de veelgenoemde studie van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Die studie is overigens uitgevoerd door de Universiteit van Tilburg. Uit hun advies blijkt dat die burgemeestersfunctie moet worden bezien in het licht van het hele stelsel, met alle actoren en onderlinge verhoudingen, met het oog op het waarborgen van een goed bestuur. Zo schrijft het genootschap dat op.

Er zijn ook vragen over gesteld; er is gevraagd of de indiener ook vindt dat de aanstellingswijze van de burgemeester in de toekomst geïsoleerd moet worden gezien of in samenhang. Het antwoord daarop is: dat moet je natuurlijk in samenhang zien met de andere organen. Ik sluit daarbij denk ik naadloos aan bij de wensen van het genootschap. Er zijn een paar relevante ontwikkelingen in het ambt die ik graag met deze Kamer wil delen. Ten overvloede merk ik daarbij op dat het niet mijn observaties zijn maar opmerkingen uit de studie die gedaan is. Mijn opmerkingen zijn gebaseerd op een recente beschouwing van het ambt door professor Pieter Tops, professor Fijnaut maar ook een practitioner als Dick de Cloe. Zij hebben daarover in januari 2015 wat observaties gedeeld. Eigenlijk komt het op drie punten neer. Het ene heeft te maken met de veranderende maatschappelijke omgeving; veel leden spraken daar al over. Van een passieve houding van burgers gaan we naar een veel actievere houding. Het lokaal bestuur is meer een samenwerkend bestuur geworden. De heer Thissen sprak al over het horizontale karakter van het bestuur. Dat heeft ook betekenis voor de rol en de functie van de burgemeester, want een vanzelfsprekende acceptatie van het kort gezegd "positioneel gezag" van de burgemeester neemt daardoor af. Professor Tops schrijft dat ook een burgemeester het gezag qua inhoud en stijl voortdurend moet verdienen; het is geen automatisme meer.

Het tweede punt heeft te maken met het gegroeide takenpakket van de burgemeester. Kijk bijvoorbeeld naar de veiligheidsportefeuille, de vergunningverlening of de vrijheidsontneming van mensen; het aanwijzen van gebieden waar preventief gefouilleerd moet worden. Dat geeft discussie en spanningen. Burgemeesters zeggen dat trouwens

zelf ook. Er is een spanning tussen enerzijds de gemoedelijke burgervader of -moeder en anderzijds de strenge rol van beslisser. De burgemeester komt op dat punt steeds vaker in een spagaat en onder een vergrootglas te liggen.

Het derde punt heeft te maken met de dualisering tegenover de invloed van de raad die de relatief onafhankelijke rol van de burgemeester ten opzichte van de lokale politiek soms inperkt. Er valt nog veel meer over te zeggen, maar ik denk dat dit in een nutshell de drie uitdagingen zijn waar het lokaal bestuur voor staat, en daarmee ook deze Kamer, de politieke partijen en de minister.

De heer **De Vries** (PvdA):
De heer Schouw noemde zonet het spanningsgebied, namelijk de rol van de burgemeester als burgervader en als degene die streng moet optreden. Hoe gaat hij dat in de gewone wet regelen?

De heer **Schouw**:
De heer De Vries vraagt nu naar een oplossing. Ik heb gezegd dat ik hier een aantal problemen benoem die in de wetenschap bekend zijn. Die deel ik graag met deze Kamer. Ik probeer het het liefst zo veel mogelijk te objectiveren. Dat begrijpt de heer De Vries als geen ander. Dit zijn de drie problemen. Dat zijn puzzeltjes en daarvoor moeten we dus oplossingen bedenken, een beetje in lijn met wat mevrouw Harbers zei. Je moet dan ook kijken naar de rol van de andere actoren in het lokale speelveld. Als ik de oplossing had, dan stond ik hier misschien wel met de oplossing, zo zeg ik tegen de heer De Vries. Zo groots ben ik nu echter ook weer niet. Ik ben klein en bescheiden bezig met de deconstitutionalisering. Ik probeer een aantal dingen met u te delen.

Ik kom aan mijn volgende blok. Dat zijn de afzonderlijke sprekers, voor zover zij nog niet aan de orde zijn geweest. Ik richt mij eerst tot mevrouw Van Bijsterveld. Mag ik zeggen dat ik niet gelukkig ben met het feit dat mevrouw Van Bijsterveld niet tevreden is met mijn antwoorden in de stukken? Dat was natuurlijk nooit mijn intentie. Ik probeer iedereen zo goed mogelijk te bedienen en als dat niet gelukt is, dan spijt mij dat zeer. Om nu te voorkomen dat zij mij straks weer dat verwijt maakt, dat natuurlijk diep zit, zal ik nauwgezet op haar betoog ingaan, overeenkomstig de zes punten waarlangs haar verhaal zijn verdeeld. Het eerste punt gaat in wezen over de vraag waar de bewijslast ligt wat betreft de motivering van een voorstel tot deconstitutionalisering. In haar zienswijze is het zo dat het enkele feit dat het onderwerp al jarenlang in de Grondwet geregeld is voldoende motivering is voor het voor onbepaalde tijd handhaven daarvan. Gelukkig werd daarover bij de grondwetsherziening van 1983 anders gedacht, want anders hadden we nog steeds een heel uitvoerige en gedateerde Grondwet gehad. Tegelijkertijd zeg ik dat wat mevrouw Van Bijsterveld zei, waar is: het is een feit dat in 1983 werd besloten om de kroonbenoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning in de Grondwet te handhaven. Het is echter ook een feit dat dat alweer 30 jaar geleden is. Het is toch heel goed mogelijk dat binnen zo'n tijdsbestek de opvattingen over de vraag wat nu een fundament of een hoeksteen van onze staatsinrichting is zich wijzigen? De mening van de indiener is in elk geval dat de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning geen fundament of hoeksteen van onze staatsinrichting is. Daarom ligt het voorstel hier voor.

Het tweede punt van mevrouw Van Bijsterveld betreft de samenhang tussen de aanstellingswijze, het takenpakket en de bestuurlijke verhoudingen. Dat takenpakket en die verhoudingen zijn aan veranderingen onderhevig. Ja, uiteraard moet bij de besluitvorming over de aanstellingswijze daarmee rekening worden gehouden. Op dat punt ben ik het eens met de CDA-fractie. Mijn standpunt is dat dat het beste kan gebeuren op het niveau van de wet. Daarmee kom ik op het derde punt van mevrouw Van Bijsterveld: haar vrees dat de aanstellingswijze een speelbal wordt van tijdelijke en wisselende politieke meerderheden. Zij noemt dat een wezenlijk risico. Ik begrijp haar punt. Het is ook een punt dat opgebracht werd door de CDA-fractie in de Tweede Kamer. Ik begrijp het punt, maar ik zie het risico niet.

Ik zie het risico niet om twee redenen. Ongeveer alle politieke partijen zeggen over de inrichting van het lokaal bestuur: je kunt niet zes jaar dit doen en na zes jaar zomaar weer wat anders. Iedereen heeft zich uitgesproken voor continuïteit en lange lijnen, dus dat is een soort politieke waarborg. Als het wordt geregeld in een gewone wet, dan heeft dat ook zijn wetsgeschiedenis en wetsprocessen. De wetgever gaat niet over één nacht ijs, zo merken we vandaag ook weer. Het wordt geen jojobeleid. Ik zie daarvoor geen enkele aanleiding en geen enkele indicatie. Ik hoop dat mevrouw Van Bijsterveld over dit punt heen kan springen.

Het vierde punt van mevrouw Van Bijsterveld betrof de commissaris van de Koning. Ik heb het er net al even over gehad. Zij sprak over de bijzondere staatsrechtelijke positie van de commissaris als rijksorgaan. Ten eerste merk ik op dat die rol niet zo heel bijzonder is en dat die heel licht in de Grondwet is ingebed. Artikel 126 zegt dat de commissaris kan worden belast met het uitvoeren van een ambtsinstructie; het hoeft dus niet. Ten tweede merk ik op dat op het niveau van de wet uitstekend rekening kan worden gehouden met de positie van de commissaris, ook als het gaat over zijn aanstellingswijze.

Over het vijfde punt van mevrouw Van Bijsterveld, dat ging over een andere aanstellingswijze, heb ik in het voorgaande al voldoende gezegd.

Dan blijft het zesde punt over, dat er kort gezegd op neerkomt dat de gemeenten nu zo in beweging zijn met de decentralisaties dat je daar geen nieuwe dingen moet bedenken. Ik denk dat daaraan een klein misverstand ten grondslag ligt. Als ik een beetje reëel probeer te plannen, dan gaan de volgende dingen gebeuren. Er komen nieuwe verkiezingen aan in 2017. Dat is pas het moment waarop de Tweede Kamer met tweederdemeerderheid dit wetsvoorstel weer helemaal moet bespreken en doorlopen. Er zit dan een nieuwe Kamer. Dat zal ook nog wel een jaartje duren en dan komt het weer hier terecht, op zijn vroegst in 2018. In de tussentijd wil de minister die discussie graag faciliteren over een andere benoemingswijze, maar dan breed. Daarover moet u maar met de minister van gedachten wisselen. Ook die discussie zal morgen niet afgelopen zijn, dus we hebben nog wel enige tijd. Met andere woorden, je mag toch hopen dat het over twee jaar in kannen en kruiken is bij de gemeenten, waar nu proble-

men zijn met de decentralisaties. We hebben pas jaren later een mogelijke discussie over een andere aanstellingswijze.

Mevrouw Huijbregts vroeg om een reactie op haar vermoeden dat voorstanders van de huidige aanstellingswijze een wijziging van de Grondwet niet zullen steunen en dat degenen die verandering willen andersom het initiatief wel zullen steunen. Dat is een observatie. Die kan ik natuurlijk niet tegenspreken, maar ik hoop dat dat niet het geval is. Ik proef in deze Kamer toch dat er een breed gedragen gevoel is dat eens heel goed moet worden gekeken naar de verschillende rollen en de problemen in het gedecentraliseerde bestuur. Daarover moet je met elkaar een verstandige en goede discussie voeren. Die grondwetsbepaling staat zo'n discussie in de weg, in elk geval in eerste instantie. Als wij die belemmering nu weghalen, kunnen we met elkaar die goede discussie voeren.

Mevrouw Huijbregts vroeg zich ook af of wanneer beide aanstellingswijzen buiten de Grondwet worden vastgesteld, het dan mogelijk is dat deze verschillen. Ik heb daarover net al iets gezegd. Ik kan dat bevestigen. Het is inderdaad mogelijk dat, zoals zij schetst, de commissaris van de Koning benoemd blijft worden en de burgemeester op een andere wijze wordt gekozen of andersom. We kunnen daar nog van alles bij bedenken.

Mevrouw Huijbregts dacht alvast mee met de toekomstige wetgever, die zich zal moeten buigen over vragen zoals hoe het toezicht en de afhankelijkheid van de gekozen commissaris vormgegeven moeten worden, ook in het licht van mogelijk een eveneens gekozen burgemeester. Zij vroeg daarop een reactie van mij. Zij vroeg eveneens of een centralisatie van bepaalde taken van de commissaris naar de benoemde minister van BZK dan voorzienbaar zou zijn. Dit zijn buitengewoon legitieme vragen van mevrouw Huijbregts, maar ik denk dat zij heel goed begrijpt dat ik ze op dit moment niet concreet kan beantwoorden. Die kun je eigenlijk alleen maar beantwoorden als je al weet welke richting je ingaat voor de toekomst. Dat weten wij niet, maar het zijn wel de juiste vragen die gesteld moeten worden.

Mevrouw Huijbregts ging in haar bijdrage uitgebreid in op de problemen met de huidige positie van de burgemeester, die al enige tijd in steeds lastiger vaarwater komt. Ik hoop met mijn bijdrage tegemoet te komen aan de opmerkingen van de VVD-fractie. Ik denk dat ze heel dicht op elkaar liggen. Zij vroeg mij ook wat er in onze twaalf provincies verkeerd zou gaan met de huidige aanstellingswijze van de CdK. Ik denk dat we daar allemaal de problematiek iets minder scherp op ons netvlies hebben, maar ze zitten wel beide in het initiatiefwetsvoorstel. Het lijkt mij goed om ze mee te nemen. Als later in een inhoudelijke uitwerking blijkt dat je differentiatie moet toepassen, dan zien we dat en zijn daar natuurlijk ook alle mogelijkheden toe.

Mevrouw Huijbregts vroeg wat dertien jaar dualisering ons bracht, welke onderdelen van de oorspronkelijke voorstellen niet ingevoerd of aangepast zijn en of het niet eens tijd wordt voor een diepgaande evaluatie en aanpassing van onze decentrale bestuursstructuur. Daarbij moet ik ook weer enige terughoudendheid betrachten. De minister kan u op het punt van de effecten van de dualisering en de evaluatie betere toezeggingen doen dan ik. Ik dacht dat ik daarmee de meeste vragen van mevrouw Huijbregts heb behandeld.

De heer Engels schetste in drie noties de constitutionele context van het burgemeestersambt en vroeg of ik zijn vaststelling daaromtrent deelde. Allereerst dank ik hem voor de analyse. Ik roep nog even in herinnering wat hij schetste. Hij schetste hoe de benoeming wel, maar het ontslag niet grondwettelijk geregeld is; hoe het voorzitterschap van de raad in 1983 in de Grondwet werd opgenomen en 25 jaar later, in 2008, weer stilletjes verdween; hoe de Grondwet de burgemeester alleen noemt als onderdeel van het college, maar over taken, rol en profiel van de burgemeester verder zwijgt en hoe voor de burgemeester uitsluitend de aanstellingswijze grondwettelijk is geregeld en er geen relatie met de inhoud van het ambt is gelegd. Net als de heer Engels kom ik tot de conclusie dat de grondwetgever niet gepoogd heeft het burgemeestersambt uitputtend en nadrukkelijk constitutioneel in te kaderen. Dat is een belangrijke vaststelling die weer geheel in lijn is met de gedachte achter dit wetsvoorstel dat de benoemingswijze bij wet in plaats van bij Grondwet geregeld moet worden.

De heer Engels stipte ook de vraag aan of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester van constitutionele aard is. Hij kwam tot de conclusie van niet en vroeg mij of ik zijn observaties deelde. Ik denk dat ik daarover voldoende heb gezegd. Ik zie de heer Engels wel naar voren stiefelen als er nog onduidelijkheid over is, maar ik deel al die observaties van harte met hem.

Ik dank de heer Nagel natuurlijk voor zijn steun aan het wetsvoorstel en ook voor zijn begrip voor het niet ingaan op mijn persoonlijke voorkeuren betreffende een ander stelsel. Ik verdedig hier een wetsvoorstel en daarom ga ik ervan uit dat iedereen er begrip voor zal hebben dat ik niet inga op zijn verdere wens dat ik een pleidooi houd voor democratisering en aangeef hoe dat er dan uit zou zien. Daarvoor voel ik mij niet vrij. Wel ben ik hem een antwoord verschuldigd op zijn vraag over eventuele experimenten. Ik had die destijds in de schriftelijke voorbereiding genoemd als een mogelijkheid, maar daaruit mag niet worden afgeleid dat ik die route zou verkiezen boven allerlei andere routes. Na de deconstitutionalisering moeten we eerst een goede discussie voeren, waarin ook de taken en de bestuurlijke relaties van de burgemeester en de commissaris worden betrokken. Of we daarbij veel zullen hebben aan ervaringen in andere Europese steden staat te bezien. Maar het lijkt me wel verstandig om die daarbij in ogenschouw te nemen, want elk land heeft weer zijn eigen interessante model. Maar als dat resulteert in een nieuwe aanstellingswijze en wellicht nog andere wijzigingen van het stelsel van decentraal bestuur moet dat wel een zekere bestendigheid hebben. Dan zijn we weer aanbeland bij de vraag van mevrouw Van Bijsterveld over bestendigheid en continuïteit, zoals dat bij alle organieke wetten het geval is.

De heer De Vries vroeg naar de dringende juridische, dan wel maatschappelijke behoefte en of dat niet zozeer een formeel, dan wel een inhoudelijk criterium is. Ik heb net al toegelicht dat dit een arbitrair criterium is. Als je vindt dat die benoeming niet thuishoort in de Grondwet, is het een juridische noodzaak om het te veranderen. Als het gaat om de maatschappelijke behoefte, merk ik dat iedereen, tot en met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters aan toe, wil nadenken over een veranderende rol.

De heer De Vries vroeg zich ook af of in het kader van "bezint eer gij begint" men niet eerst een diepgaand debat

moet voeren over de aanstellingswijze zelf om pas daarna de Grondwet te wijzigen. Hoewel een diepgaand debat over mogelijke wijzigingen of verbeteringen natuurlijk gevoerd moet worden om bestaande knelpunten op te lossen of bestaande uitdagingen aan te gaan, staat dat min of meer los van de vraag van vandaag. Als deze Kamer bereid is deze eerste stap te zetten, dan kunnen we die discussie in volle omvang voeren. Als het slot op de deur blijft, komt er van die verdere discussie weinig meer terecht. Dan zit het huis op slot. Dat zou ik niet willen en met mij ook niet de regering, maar die zal er dadelijk nog wel iets over zeggen.

De heer De Vries stelde dat de grondwetgever consequent het standpunt heeft ingenomen dat een burgemeestersbenoeming in de Grondwet thuishoort. Dat is goed gevonden en het klopt ook feitelijk, want het staat ook nog steeds in de Grondwet. Die discussies en die noties hebben, soms een minuut voor twaalf, geleid tot het niet wijzigen van de Grondwet op dat punt. Toch kun je ook vaststellen dat er in al die tientallen jaren heel verschillend over is gedacht. Daar zijn studies en citaten over, maar ik denk dat we daarover niet met elkaar de strijd moeten aangaan. Feit is dat het nu in de Grondwet staat en dat daarover door de jaren heen heel verschillend is gedacht door allerlei deskundigen, staatscommissies en van alles en nog wat.

De heer Vries schetste de mogelijkheid dat bij de wijziging van aanstellingswijze er een mogelijkheid kan worden ingebouwd dat een rol voor de Kroon blijft bestaan, bijvoorbeeld bij schorsing of ontslag. Feit blijft dan wel dat dit niet langer de hoofdregel is, maar een uitzondering, als je daar al toe zou komen. Het is als het ware een noodklep van het systeem. Dan probeer ik heel erg mee te denken met de portee van de opmerkingen van de heer De Vries op dit punt. Daarmee ontstaat natuurlijk wel een fundamenteel andere situatie. Want nu is betrokkenheid van de Kroon de hoofdregel, die overigens is opgerekt door de invloed die gemeenteraden sinds enige jaren verworven hebben. In het door de heer De Vries neergezette scenario is het de gemeenteraad of het volk die primair, formeel en in de praktijk de keuze maakt.

De heer De Vries vroeg of het niet aan het openbaar bestuur is om de aanstellingswijze in de Grondwet te verankeren. Op die manier weet iedereen voor langere tijd waar men aan toe is. Daarmee zou een garantie van bestendigheid van het systeem ontstaan. Ik hoop dat ik met de beantwoording van ongeveer dezelfde vraag van mevrouw Van Bijsterveld ook de heer De Vries op dat punt heb bediend. Kort samengevat: als je kijkt naar de politieke partijen is niemand van plan een jojobeleid van benoemingen te maken. We hebben altijd nog de gewone wetten.

De heer De Vries vroeg naar de noodzaak van een wijziging van het systeem. Daar heb ik een aantal punten over genoemd. Als het gaat om dit wetsvoorstel, merk ik op dat de considerans is dat er grond is om dit wetsvoorstel in overweging te nemen. Dat vraag ik deze Kamer.

De heer De Vries vroeg nog naar het hoofdschap van de gemeenteraad. Wie is er de baas in de gemeente? Blijft dat de gemeenteraad, of wordt dat straks de burgemeester? Hij ziet het hoofdschap als een waarborg voor de representatieve democratie, die in al te veel landen onder druk van de uitvoerende macht staat. De heer De Vries vroeg wat ik daarvan vind. Ik heb geen aanleiding om tegen het hoofdschap van de gemeenteraad in te gaan. Mijn voorstel bevat ook geen wijziging van dat hoofdschap. Ik zeg hier nogmaals: dat hoofdschap van de raad is dus het ankerpunt waarbinnen een toekomstige discussie zich zou moeten afspelen. Ik hoor hier eigenlijk niemand daarover enige twijfel uitspreken.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Misschien heb ik het gefluisterd, maar ik heb namens mijn fractie in ieder geval wel aan de orde gesteld dat in de toekomstige discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester ook dát gewogen en meegenomen moet worden.

De heer **Schouw**:
Dan is dat gefluisterd. Maar als het gaat om de toekomstige discussie kan ik daar geen bezwaar tegen maken. Dan is het de minister die dat als input mee moet nemen. Ik constateer feitelijk dat het geen onderdeel uitmaakt van mijn deconstitutionaliseringsvoorstel. Dat hoeft ook niet, want in theorie kan het zo zijn dat je gewoon deconstitutionaliseert, maar de benoemingswijze op dezelfde manier handhaaft.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Om het scherp te stellen: de VVD heeft gezegd dat wij direct na behandeling van dit voorstel bij de tweede lezing daarover duidelijkheid willen hebben. Wij vinden dat de aanstellingswijze van de burgemeester in de bredere context van de Grondwet moet worden gezien. Dat betekent inclusief eventuele wijzigingen en aanpassingen.

De heer **Schouw**:
Voor zover ik kan overzien, is die ruimte er.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik heb de heer Schouw gevraagd of hij het hoofdschap van de raad ook ziet inclusief het recht dat men nu feitelijk heeft om de burgemeester aan te stellen. Misschien kan ikzelf een antwoord op die vraag verzinnen, maar ik wil het graag van hem horen.

De heer **Schouw**:
Ik herhaal graag dat ik geen aanleiding zie om nu tegen het hoofdschap van de raad in te gaan.

De heer **De Vries** (PvdA):
Is dat een hoofdschap inclusief het recht om de burgemeester feitelijk aan te stellen?

De heer **Schouw**:
Dat is nu de feitelijke praktijk.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik vraag naar uw opvatting. Bent u van mening dat dat zo moet blijven?

De heer **Schouw**:
Daar zit natuurlijk de vraag achter of de initiatiefnemer van het wetsvoorstel dat we hier vandaag aan de orde hebben, ook een opvatting heeft over de benoemingswijze. De heer De Vries mag die zeer legitieme vraag stellen, maar ik heb in mijn inleiding al de disclaimer afgegeven dat ik daar niets over zeg, want daar gaat dit wetsvoorstel niet over. We staan aan de start van een discussie. Ik ben bijna als een kind zo blij dat de minister die discussie wil faciliteren. Ik ga die discussie niet blokkeren of van tevoren belasten met allerlei opvattingen, want dan komen we nergens, zeg ik tegen de heer De Vries. Ik hoop en vertrouw erop dat hij dat van mijn kant begrijpt.

Dan kom ik toe aan de bijdrage van de heer De Lange. Ik wil hem danken voor zijn steun en voor zijn kracht — ik heb dat al een aantal keer meegemaakt toen ik hier stond met wetsvoorstellen — om terug te gaan naar de kern van het voorstel. Want ja, het voorstel is eigenlijk niets meer of minder dan een eerste stap om de benoemingswijze uit de Grondwet te halen. Alle andere gespreksonderwerpen die we vandaag bij de kop hebben, zijn relevant en daaraan verbonden, maar sec gaan die er niet over. Verder wijst de heer De Lange op een verschuiving van het takenpakket van de burgemeester. Ik denk dat ik daar inmiddels voldoende op ben ingegaan.

De heer Meijer schetste in zijn bijdrage uitgebreid de geschiedenis van burgemeestersbenoemingen, vooral van al het politieke handwerk daaromheen. Dat was een heel mooi inkijkje in en overzicht van het politieke handwerk waarmee de grote traditionele partijen van oudsher de burgemeestersposten door het land heen netjes verdeelden. Zoals de heer Meijer aangaf, waren er in 1814 goede redenen om voor een strak geleide Kroonbenoeming te gaan. Nederland moest tot een eenheid gesmeed worden, maar zelfs in die tijd was de regeling bij Grondwet niet onomstreden. Terecht merkte hij dan ook op dat de gemeenteraad volgens de Grondwet het hoogste orgaan binnen de gemeente is. Al met al gaf hij waardevolle bouwstenen aan voor een vervolg van de discussie over de aanstellingswijze.

De heer Meijer vroeg ook aan de minister en mij of zonder een grondwetswijziging het Belgische systeem snel en volledig ingevoerd zou kunnen worden. Bij interruptie heb ik daar net al enkele dingen over gezegd. Artikel 131 van de Grondwet wordt nu al op een geheel andere wijze ingevuld dan de grondwetgever vermoedelijk ooit voor ogen stond. Met een formeel aanbevelingsrecht van de raad kan lastig nog van een echte Kroonbenoeming gesproken worden. Dat wordt algemeen beschouwd als het maximaal oprekken van de interpretatie van artikel 131. Er naar Belgische leest nog meer openbaarheid en invloed van de raad aan toevoegen, treedt wat mij betreft een beetje buiten de reikwijdte van het artikel. Ook hiervoor geldt dat het niet met een schaartje te knippen is, maar ik geef de heer Meijer op een briefje dat, als we dit gaan doen, anderen waarschijnlijk in de pen klimmen en aangeven dat het allemaal ongrondwettelijk is en niet kan.

De heer Thissen opperde de vrees dat bij regeling in een gewone wet de gewichtige ambten van burgemeester en CdK voortdurend zouden meebewegen met wisselende politieke opvattingen. Ik begrijp die opmerking van de heer Thissen, maar als de vraag is of ik die vrees deel, is het antwoord nee. Politici hebben er tot nu toe bij allerlei andere onderwerpen die horen tot het openbaar bestuur rekenschap van gegeven dat op hen een grote verantwoordelijkheid rust om het decentrale bestuur goed te laten functioneren. Voor hun voorstellen zoeken zij dan ook zo breed mogelijke steun in zowel parlement als de betrokken organen of hun koepelorganisaties als de samenleving in den brede.

De heer Thissen vroeg ook naar het door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters geuite perspectief voor goed bestuur. Dat gaat om identificatie, bestuurskracht, legitimatie en besluitvormingskwaliteit. Zonder in te gaan op de voors en tegens van ieder criterium en op de vraag tot welke aanstellingswijze dit leidt, zeg ik dat me dit buitengewoon verstandige criteria lijken, die in het verdere vervolg van de discussie over aanstellingswijzen en mogelijke modaliteiten moeten worden meegenomen.

De heer Thissen refereerde ook aan een wens van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters om de positie van burgemeesters in zijn geheel te herzien, passend in het gemeentelijk bestel. Ik heb daar denk ik al uitgebreid op geantwoord. Kortheidshalve zeg ik: ja, daar ben ik het zeer mee eens. Maar dat moet vooral niet overhaast gebeuren; laten we het nou eens zorgvuldig en goed met elkaar proberen te doen.

De heer Van Dijk dank ik voor zijn steun aan dit wetsvoorstel. Hij vroeg naar de volgende stappen. Ik heb daar net al iets over gezegd. De verkiezingen staan gepland voor 2017. Dan is er een tweede lezing in de Tweede Kamer. Als het lukt om daar een tweede derde meerderheid te krijgen, staan we hier weer voor een twee derde meerderheid. In de tussentijd gaat de minister aan de gang met de modellen.

Tot slot kom ik toe aan het betoog van de heer Holdijk. Hij ziet zelf geen grote problemen met de huidige aanstellingswijze en vraagt zich dus af voor welk probleem dit een oplossing is. Ik heb daar al een aantal dingen over gezegd, maar wil ook de heer Holdijk goed bedienen. Dat de benoemingswijze geen fundament is dat in de Grondwet hoort, is een probleem dat moet worden opgelost. Dat proberen we te veranderen. Ook zou een goede discussie gevoerd moeten worden over de toekomstige positie van de burgemeester en de vraag hoe die samenhangt met de andere spelers in het veld.

Verder zegt de heer Holdijk dat we eerst het debat moeten voeren over de lokale democratie: wat verwachten we van de burgemeesters in een duaal stelsel? Voor de heer Holdijk is de eigenstandige positie van de burgemeester belangrijk, vooral met betrekking tot de openbare orde. Dat vergt een eigen externe legitimatie. Ook is de verbindende rol voor hem belangrijk. Hij vraagt zich af wat er na de deconstitutionalisering nog overblijft van deze rol. Daarover moet ik tegen de heer Holdijk zeggen: misschien verandert er wel helemaal niets, maar daar zijn we met elkaar bij. Er wordt binnen politieke partijen en het parlement enige noodzaak gevoeld om er eens heel goed naar te kijken. Ik kan de uitkomst van die discussie niet voorspellen. Wellicht blijft alles bij het oude, of wellicht gaat er iets veranderen. Maar de punten die de heer Holdijk noemt — de eigenstandige positie, de legitimatie en de verbindende rol — lijken mij ankerpunten om de toekomst verder vorm mee te geven.

Ik ben aan het einde van mijn beantwoording. Ik hoop dat ik aan de Kamer duidelijk gemaakt heb hoe gehecht ik ben aan dit initiatiefwetsvoorstel. Ik heb zo goed mogelijk geprobeerd om het te verdedigen en om alle vragen, die vanuit alle hoeken en gaten van deze Kamer kwamen, te beantwoorden. Wel zie ik bij een aantal fracties enige aarzeling over dit wetsvoorstel. Ik begrijp dat heel goed en wil daarop zeggen: we hebben allemaal weleens aarzeling bij het nemen van een besluit. Ik zou de fracties willen vragen om die aarzeling te overwinnen. Ten overvloede wijs ik erop dat er een tweede ronde komt. Dan kunnen de inhoudelijke vragen over de toekomstige modellen natuurlijk opgehelderd worden.

De **voorzitter**:
Ik geef het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

☐

Minister **Plasterk**:
Mevrouw de voorzitter. Laat ik starten met een compliment aan de initiatiefnemer. Dat gaat dit keer wat mij betreft verder dan het obligate compliment aan eenieder die met een initiatiefwet komt. Ten eerste gaat het om een grondwetswijziging. Ten tweede heeft het onderwerp een zeer lange geschiedenis. Ten derde mag gezegd worden dat ik het juist D66, dat bijna 50 jaar geleden is opgericht met als agenda onder meer het verbeteren van het binnenlands bestuur, zeer zou gunnen om als initiatiefnemer in de Kamer de aanzet te hebben gegeven tot deze belangrijke stap. Het is overigens, zoals u weet, ook een uitvoering van datgene wat de regering zich in het regeerakkoord heeft voorgenomen.

Ik wil het volgende doen. Allereerst ga ik in op het nut en de noodzaak van de voorgestelde grondwetswijziging. Vervolgens sta ik stil bij het traject dat daarna zou kunnen volgen. Ik wil dan ingaan op vragen van mevrouw Huijbregts en de heer Van Dijk over de procedure. Ook wil ik ingaan op de vraag van mevrouw Van Bijsterveld naar wat vervolgens de bestendige, consistente koers zou kunnen worden. Ten slotte loop ik alle sprekers langs, om te bekijken of ik op resterende vragen nog geen antwoord heb gegeven.

Ik begin bij de hoofdzaak, die is aangesneden door mevrouw Van Bijsterveld, de heer De Vries en anderen, namelijk: waarom zou je dit willen doen? Laat ik allereerst het volgende zeggen, wat ik ook aan de Kamer heb geschreven. Het is de opvatting van de regering dat de benoemingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester niet van zodanig gewicht is dat dit tot de organisatie van de belangrijkste staatsinstellingen moet worden gerekend. Hij raakt ook niet aan de fundamentele rechten en verplichtingen van de burgers, die in de Grondwet vastliggen. Dus dat is de inhoudelijke opvatting over wat er wel en niet in de Grondwet thuis zou horen. Ik realiseer mij dat het een oude discussie is, maar in die discussie is er natuurlijk veel eerder stelling genomen door staatscommissies, namelijk in 1887, 1929, 1971, 1993 en in 2000. Ook heeft die opvatting een meerderheid van de Eerste en de Tweede Kamer overtuigd bij een eerdere poging tot deconstitutionalisering en heeft die zelfs in tweede lezing de Tweede Kamer met tweederde meerderheid overtuigd. Om dit eerste van de drie argumenten te adstrueren citeer ik letterlijk artikel 132 van de Grondwet: "De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen". De Grondwet is dus heel duidelijk; het is de gewone wet die de inrichting van het bestuur van gemeenten en provincies dient te regelen. In lijn daarmee merk ik op dat de overgang van het monistische naar het dualistische stelsel heeft plaatsgevonden zonder dat er een grondwetswijziging aan te pas kwam. Dat behoort namelijk tot datgene wat artikel 132 van de Grondwet zegt. Dat is iets wat bij gewone wet geregeld kan worden. Ik ben het dus eens, de regering is het eens met al die eerdere staatscommissies die hebben gezegd dat dit ook zou dienen te gelden voor de benoemingswijze van de burgemeester.

Dan het tweede argument. Kroonbenoeming is ooit bedoeld als een waarborg voor het bewaken van het rijksbelang in het lokale bestuur. Lokale democratie is allemaal wel aardig maar laten we nou zorgen dat er, toen overigens ook nog als voorzitter van de gemeenteraad in de Grondwet vastgelegd, iemand zit die het rijksbelang bewaakt. En dat is feitelijk nu niet meer de rol die de burgemeester speelt.

Ten derde vloeit in mijn ogen de noodzaak voort uit het feit dat het mogelijk gemaakt moet worden dat de wetgever kan besluiten over de benoemingswijze. De wens om dat te doen, is apert aanwezig. Dat blijkt ook uit de eerdere parlementaire behandeling waarbij zowel Tweede als Eerste Kamer een eerder voorstel tot deconstitutionalisering heeft gesteund om die reden. Overigens is er ook nog een recent precedent waarbij de Grondwet is gewijzigd om mogelijk te maken dat iets bij gewone wet veranderd zou worden in het gemeentelijk bestuur, terwijl dat daarna niet feitelijk veranderd is. Dan verwijs ik naar de grondwetswijziging uit 2008, waarbij uit de Grondwet is verwijderd dat de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad is. Dat is gebeurd ten tijde van het kabinet-Balkenende IV; mevrouw Bijleveld heeft dat toen hier met succes verdedigd. Dat heeft overigens niet geleid tot het wijzigen van de wet. Dus in de wet staat nog steeds dat de burgemeester voorzitter is van de gemeenteraad maar het enkele feit dat het niet zinnig leek om dat in de Grondwet vast te leggen en dat het beter bij gewone wet geregeld zou kunnen worden, was een paar jaar geleden dus voldoende noodzaak in de ogen van de Tweede en Eerste Kamer om op dat punt in de Grondwet te veranderen.

Er is wat mij betreft dus een trio van argumenten om nu de Grondwet wel degelijk te wijzigen.

Als de deconstitutionalisering een feit is, dan kan bij gewone wet de benoemingswijze veranderd worden. Als, deo volente, dit kabinet zit tot 2017, zal pas dan in tweede lezing besloten worden over de grondwetswijziging. Dan zijn beide Kamers erbij betrokken, want er moet een tweederde meerderheid zijn. Ik denk dat dit niet eerder dan 2018 het geval zal zijn. Dan ontstaat pas het moment waarop er bij gewone wet eventueel een verandering zou kunnen worden aangebracht in de benoemingswijze. In antwoord op de vraag van mevrouw Van Bijsterveld op dit punt, kan ik zeggen dat het niet voor 2020 zal zijn dat een dergelijke wijziging werkelijk wet zal zijn, zo die wijziging er al zou komen en de wetgever ertoe zou besluiten. Dus ik denk dat het gevoel dat er nu heel veel gebeurt bij de gemeenten, wat ik deel, over vijf jaar wellicht toch wel wat minder zou kunnen blijken te zijn.

Mevrouw Huijbregts heeft gevraagd of je niet alleen de benoemingswijze maar ook de gewenste rol van de burgemeester in het gemeentelijk bestel erbij zou moeten betrekken. Daar ben ik het helemaal mee eens. Dat is eigenlijk ook de onderliggende strekking van de notitie die ik uw Kamer heb gestuurd. Ik heb daarin geen keuze gemaakt, maar als een ding duidelijk is, is het wel dat je de benoemingswijze en de rol in het gemeentelijk bestel niet los van elkaar kunt zien. Daar zal de wetgever te zijner tijd natuurlijk terdege rekening mee moeten houden.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik wil dit toch even aanscherpen. Het gaat niet alleen om de benoemingswijze en de rol in het gemeentelijk bestel, maar ook om het totale functioneren van het gemeentelijk bestel.

Minister **Plasterk**:
Ja, daar ben ik het mee eens. Mevrouw Huijbregts noemde eerder ook specifiek de dualisering. Die is in ingevoerd en in 2008 geëvalueerd. Toen is er nog geen aanleiding gezien om er verandering in aan te brengen, maar het is echt aan de wetgever om dat op enig moment te doen. Ik denk inderdaad dat de rol van de burgemeester daarin een belangrijk element is, juist in samenhang met dat dualisme omdat in ieder geval volgens de huidige wet de burgemeester voorzitter is van de raad en van het college van burgemeester en wethouders, wat in een dualistische structuur natuurlijk een opvallende situatie is.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Kan de minister hier iets concreter in zijn? Doet hij nu een toezegging of zegt hij dat alles kan?

Minister **Plasterk**:
Ik zou graag een toezegging doen, maar het is eigenlijk niet helemaal aan mij. Het is aan de wetgever om te bepalen wat er na de deconstitutionalisering gebeurt. Dus dat is pas in een volgende kabinetsperiode, in een volgende zittingsperiode van de Tweede Kamer aan de orde. Ik kan wel toezeggen dat ik mij ten volle dienstbaar wil maken om zo veel mogelijk discussie hierover mogelijk te maken en informatie op te halen bij eenieder, zoals het Nederlands Genootschap van Burgemeesters dat er al buitengewoon actief in is, en mensen die er vanuit de wetenschap en de dagelijkse praktijk mee bezig zijn, opdat er zo veel mogelijk informatie beschikbaar komt om in een volgende periode, na het al dan niet wijzigen van de Grondwet, al dan niet te besluiten over een wetswijziging.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik wil het graag nog scherper hebben. Het leek in het begin alsof de minister een toezegging deed, omdat hij sprak over de notities die hij afgelopen vrijdag heeft gepubliceerd. Toen dacht ik: nou, dat is een begin van datgene wat de VVD vraagt, namelijk om de regie te nemen in dat hele proces. En nu zegt de minister: dat komt pas tot een afronding na de deconstitutionalisering. En in zijn antwoord richting het CDA spreekt hij zelfs van 2020. Ik dacht dat het toch duidelijk was dat de VVD zicht wil hebben op het beeld voor de tweede lezing. Vandaag is namelijk geschiedkundig al de revue gepasseerd wat er met vorige tweede lezingen is gebeurd en dat willen wij niet op ons geweten hebben.

Minister **Plasterk**:
Dat zeg ik volledig toe, maar dat is ook niet strijdig met wat ik zojuist tegen mevrouw Van Bijsterveld zei. Het blijft natuurlijk zo dat in 2017, als dit kabinet en deze Kamer de rit uitzitten, de tweede lezing aan de orde is. Dan komt er nog een wetgevingstraject op gang. Ik zeg wel volledig toe dat ik vanaf nu bereid ben om de regie hiervoor op mij te nemen. Tot dusverre ligt er een initiatiefwetsvoorstel en hebben wij ons voorgenomen — ik ben daar ook blij mee want het voorstel is buitengewoon competent gemaakt — om dit voorstel door hem te laten geleiden naar de Tweede en de Eerste Kamer. Uiteraard ben ik te allen tijde bereid om genoemde regie te nemen.

In de agenda Lokale democratie heb ik al aangegeven dat ik voornemens ben om een bredere verkenning naar de Gemeentewet uit te voeren zodat we ook daaraan kunnen werken met het oog op de toekomst. Ik ben daarover al in gesprek met de gemeenten en de provincies.

Verder vroeg mevrouw Huijbregts naar de discussie over hoofdstuk 7 van de Grondwet. Ik zie daar naar uit. Ik heb het desbetreffende stuk op verzoek van de Eerste Kamer geschreven en toegestuurd. Het is aan de Kamer om te bepalen op welk moment zij er nader over wil spreken. Ik ben beschikbaar om dat te doen.

Mevrouw Van Bijsterveld heeft nog het belangrijke punt onder de aandacht gebracht van de consistentie en bestendigheid. Ik snap dat punt heel goed. Los van wat de meerderheid op enig moment zou vinden van de meest gewenste aanstellingswijze van de burgemeester, is het in ieder geval onwenselijk dat het gaat "flipfloppen", dus dat de ene coalitie dit doet en de volgende coalitie dat doet. Ik vind dat een reële zorg. Ik ben zo'n beetje de laatste om te denken dat het gemakkelijk is om via een gewone wet een wijziging in het binnenlands bestuur aan te brengen. Ik heb het voorbeeld al genoemd van de dualisering. Daar is een aantal jaren geleden toe besloten. Er was best een discussie over het overgaan van een monistisch naar een dualistisch stelsel. Dat heeft er echter niet toe geleid dat elk nieuw kabinet zich weer afvraagt: moesten we dat nou wel blijven doen of niet? Als er één keer toe is besloten, dan laat men het ook lange tijd zo zijn. Dat is ook verstandig. Ik moest net inderdaad even grinniken omdat ik heb geprobeerd om bij gewone wet, en nog wel gesteund door een coalitieakkoord, iets te veranderen aan het provinciale bestuur in Nederland. U allen weet hoever dat voorstel is gekomen. Ik heb al eerder in mijn omgeving gezegd dat het in Nederland makkelijker is om de wet van de zwaartekracht te veranderen dan om een wet over het binnenlands bestuur te veranderen. Ik denk niet dat er bij voortduring andere benoemingswijzen van de burgemeester bij wet zouden worden vastgelegd als de Grondwet gewijzigd zal worden. Ik maak mij daar dus niet zo veel zorgen over.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik hoor graag van de minister hoe hij terugkijkt op een tamelijk recente geschiedenis. Ik heb het over de wijzigingen van 2001 en 2002. Binnen twee jaar lag er een voorstel om de hele praktijk te wijzigen.

Minister **Plasterk**:
Ik benader het voorzichtig, want ik weet dat dit voor velen een onderwerp met een geschiedenis is. Maar dit illustreert wel een punt dat ik nog wilde maken. De heer Schouw heeft dat overigens ook al gemaakt. De Eerste Kamer en de Tweede Kamer zijn er altijd nog bij in tweede lezing. Dan zijn ze er nog meer bij dan nu, want dan is er twee derde meerderheid in beide Kamers nodig. Stel dat er gekkigheid zou gebeuren. Dat zeg ik ook tegen de heer De Vries. Wanneer er iets zou gebeuren wat zijn partij echt onwenselijk vindt, dan is er altijd nog de tweede lezing. Dan kan er altijd nog in de volgende periode worden gezegd: het plan van de coalitie vinden we zo slecht voor het lokaal bestuur; dat zouden we echt niet moeten willen. Daartoe strekt de grondwetswijzigingsprocedure. Er kan dan altijd nog aan de noodrem worden getrokken. Ik wil niet treden in de argumenten, want ik weet dat er in deze Kamer verschillend over wordt gedacht. Maar dit is destijds kennelijk de overweging geweest voor een aantal senatoren om tegen die grondwetswijziging te zijn. Ik wil wel overeind houden dat het binnenlands bestuur zo bestendig is en dat er zo veel krachten zijn in het binnenlands bestuur die de weg naar de Tweede Kamer en de Eerste Kamer weten te vinden en die willen voorkomen dat er rare sprongen worden gemaakt, dat mijn grootste zorg nu niet is dat er bij voortduring grote systeemveranderingen in het binnenlands bestuur zullen worden aangebracht. Eerder is het tegendeel het geval. Het is toch wel frappant dat iets waarvan Thorbecke in 1848 al zei dat je er vraagtekens bij kon zetten en waar sindsdien opeenvolgende staatscommissies — ik heb ze genoemd — vraagtekens bij hebben geplaatst, nu nog steeds ter discussie staat. Dat illustreert dat in Nederland deze materie over het algemeen niet zo heel snel tot wetswijzigingen leidt. Dat is wat ik wilde zeggen over de procedure.

Ik ga naar de vragen per spreker. Ik begin met de vragen van mevrouw Van Bijsterveld. Juist omdat haar partij in de Tweede Kamer voor dit voorstel was — daar was ik blij mee — wil ik nog meer mijn best doen om mevrouw Van Bijsterveld te overtuigen. Ik zal de punten die zij heeft genoemd, een voor een langsgaan. Allereerst sprak zij over de motivering. Waarom is het noodzakelijk? Daar ben ik zojuist op ingegaan. Dat sluit aan bij haar vijfde punt: zou je het niet in handen van de grondwetgever moeten geven? Zou je de grondwetgever niet moeten laten besluiten over de benoemingswijze? Ik heb daar reeds antwoord op gegeven. Ik denk dat het aan de wetgever is om te besluiten over de benoemingswijze. Ik denk dus dat het daar in goede handen is. Hier moet over besloten kunnen worden door een gewone meerderheid in de Tweede Kamer en vervolgens in de Eerste Kamer. Dat kan er heel goed toe leiden dat de consensus is dat de kroonbenoeming blijft bestaan. Dat blijkt ook uit mijn notitie. Je kunt vanuit speltheoretisch perspectief allerlei varianten zien. Iemand kan zeggen: mijn waardering voor de kroonbenoeming is zo hoog. Voor de Handelingen: ik hou mijn hand nu op gemiddelde hoogte. Iemand kan ook zeggen: mijn waardering voor een verkiezing door de raad is hoger en mijn waardering voor een directe verkiezing is heel veel lager. Ik zeg niet dat ik dat vind, maar iemand zou deze mening kunnen hebben. Afhankelijk van de intensiteit van de opvatting, is het maar net de vraag wat bij meerderheid de uitkomst van een besluit hierover zou worden. Dat hebben we niet in de hand, maar het is wel democratie dat er dan uiteindelijk een besluit over wordt genomen.

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg naar de spanning met de Grondwet op andere punten. Dat is een belangrijk punt. Daar ben ik nog niet op ingegaan. Het kan dan gaan over het hoofdschap van de raad. Daar werd zojuist ook naar gevraagd. Dan heb ik het over artikel 125, maar er kan ook spanning zijn met andere artikelen in de Grondwet. Als de benoemingswijze uit de Grondwet is, kan er bij gewone wet worden besloten over de benoemingswijze en treedt er op dat punt, dus wat betreft de benoemingswijze, geen spanning op met de Grondwet. Maar stel dat men vanuit de samenhang tussen de benoemingswijze en de rol in het gemeentelijk bestel zou kiezen voor een rol in het gemeentelijk bestel die om andere redenen op gespannen voet staat met andere onderdelen van de Grondwet. Dan zou men eerst die andere delen van de Grondwet moeten wijzigen — dan is er een eerste lezing en in de volgende periode een tweede lezing — voordat zo'n voorstel zijn beslag kan krijgen. Stel dat men voor een presidentieel systeem kiest — dat is de meest vergaande vorm — waarbij de burgemeester de gemeenteraad naar huis kan sturen. Dan staat dat wel op gespannen voet met het hoofdschap van de raad. Dan zou er nog een additionele grondwetswijziging voor nodig zijn. Maar ik denk dat dit onderdeel moet zijn van het debat dat de Kamers kunnen voeren als de benoemingswijze zelf niet meer in de Grondwet vastligt.

Over de consistentie heb ik reeds gesproken. Het vierde punt van mevrouw Van Bijsterveld betreft de rol van de commissaris van de Koning. Die zou ook zonder de kroonbenoeming in de Grondwet kunnen blijven zoals die is, of niet. Dat staat open. Het is aan de wetgever om daarover te besluiten. Wat mij betreft is het geen automatisme dat de discussies over de benoemingswijze van de burgemeester en van de commissaris van de Koning tegelijk en in dezelfde zin moeten worden opgelost. De commissaris van de Koning is inderdaad ook nog een rijksorgaan. Weliswaar is het een bescheiden rol, zoals de heer Schouw zegt, maar het is net een iets andere positie. Het lijkt mij dat er dan twee verschillende wetsvoorstellen zouden zijn. Er kan desgewenst onderscheid worden gemaakt in wat men daarover zou willen beslissen.

Ik heb reeds een reactie gegeven op het vijfde punt van mevrouw Van Bijsterveld, evenals op het punt over de timing.

Ik heb nu de meeste vragen van mevrouw Huijbregts al beantwoord. Hoe stel ik mij de gedachtewisseling over de twee notities voor? Daar heb ik reeds antwoord op gegeven.

Het correcte antwoord op de multiplechoicevraag is in mijn ogen: nu niet.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Dat is dus A.

Minister **Plasterk**:
Ja, dat is A.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Dat is het goede antwoord.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik ben het even kwijt. Kan de minister de multiplechoicevragen nog even herhalen?

Minister **Plasterk**:
Ik dacht dat het antwoord voldoende was, maar nu moet ik de vraag er ook weer bij hebben. Mevrouw Huijbregts zegt dat zij niet gaat helpen. Ik kan het in de spreektekst opzoeken. De vraag was of er ... Ik zal die vraag zo even opzoeken, want ik wil geen kostbare tijd verdoen.

Voorzitter. Ik heb reeds gesproken over de aanstelling van de CvdK. Die heeft overigens altijd "Commissaris van de Koning" geheten. Voor de goede orde: in de Grondwet heeft nooit "commissaris der Koningin" gestaan. De functie werd alleen zo genoemd omdat we zo veel koninginnen hadden.

Ik heb antwoord gegeven op de vraag wat voor de tweede lezing zou kunnen gebeuren en wat ik bereid ben daaraan te doen. Ik heb toegezegd op dat punt de regie te nemen.

De heer Engels heeft gevraagd of ik het ermee eens ben dat het burgemeestersambt niet volledig in de constitutie is ingekaderd. Het antwoord daarop is A. Dat is: ja, ik ben het daarmee eens.

De heer Engels vroeg hoe de huidige benoemingswijze zich verhoudt tot de kroonbenoeming zoals die nu in de grondwet staat. Ook de heer Meijer wierp die vraag op. Dat was ook een van mijn eerste vragen toen ik dit hele onderwerp aanvatte. Je zou kunnen zeggen: er wordt nu al door de gemeenteraad benoemd. Als dat kan, zou bijvoorbeeld een verkiezing door de gemeenteraad direct na de gemeenteraadsverkiezingen ook mogelijk zijn. Dat is een van de varianten die ik in mijn notitie heb genoemd. Als bèta zeg ik dat de rechtswetenschap geen exacte wetenschap is. Je moet het altijd doen met het oordeel van anderen. Een goede vriend van mij zei ooit: een goede jurist is iemand die kan voorspellen wat een andere jurist ergens van vindt. Ik weet mij omgeven door zeer goede juristen bij de afdeling CZW. Wij kunnen dus redelijk voorspellen wat andere juristen ergens van vinden. Dan is onze voorspelling toch dat je wat er nu gebeurt met een beetje goede wil net zou kunnen passen binnen het grondwettelijk kader van de kroonbenoeming. Het is immers een aanbeveling en de minister hoeft uiteindelijk in theorie die aanbeveling niet over te nemen. Als je echter nog een stap verdergaat, dat mensen erop kunnen solliciteren of dat er een open procedure komt, dan past het werkelijk niet meer binnen de huidige Grondwet. Dat is ook meteen mijn antwoord op de vraag van de heer Meijer of je de Belgische variant zou kunnen invoeren zonder grondwetswijziging. Naar de stand van de juridische wetenschap is het antwoord daarop dat dit niet kan. De huidige praktijk is nog net op de grens.

De heer Nagel had een helder verhaal, met een duidelijke keuze, waarmee hij in feite vooraankondigt wat zijn positie zal zijn als er na een eventuele deconstitutionalisering een discussie komt over de benoemingswijze. Dat knoop ik in ieder geval in mijn oren.

Op de vragen van de heer De Vries heb ik in mijn algemeen deel al geprobeerd om zo veel mogelijk antwoord te geven. Ook hij vroeg wat er wel of niet in de kroonbenoeming past. Zou je de directe verkiezing erin kunnen passen? Nogmaals, dat is een kwestie van juridische duiding, maar ik denk dat het niet kan. Hij vroeg of ik weleens klachten kreeg over de herbenoemingsprocedure. Het antwoord op die vraag is dat dit weleens gebeurt. Die signalen zijn mij bekend en ze vormen ook de aanleiding voor een wetsvoorstel dat nu bij de Kamer aanhangig is en dat er mede toe strekt, de waarborgen bij de herbenoemingsprocedure te versterken. Dat kan op brede steun rekenen van de VNG, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Kring van commissarissen van de Koning. Daar proberen we op te handelen.

De heer De Lange sprak mede namens de Partij voor de Dieren eloquent over dit voorstel. Hij zei: eigenlijk is het eenvoudig zo dat het gaat om de vraag of de grondwetgever dit moet bepalen of dat het bij gewone wet kan. Eigenlijk is dat ook de samenvatting van mijn opvatting. Dat is toch de essentie van wat er nu voorligt. Het is natuurlijk belast met veel geschiedenis, maar het is wel de essentie.

De heer Meijer gaf nog een historisch overzicht. Ik heb al gereageerd op zijn vraag of het Belgische model mogelijk zou zijn in het kader van de huidige Grondwet. Dat zou dus in mijn ogen niet kunnen.

De heer Thissen vroeg naar het risico dat men heen en weer zou gaan in opvatting. Daar heb ik antwoord op gegeven. Hij vroeg ook wat de relatie van de aanstellingswijze is tot de toenemende betrokkenheid van de bevolking met het lokale bestuur. Die toenemende betrokkenheid spreekt eigenlijk voor zich. Dat is een autonome beweging die we zien. Dat blijkt ook uit de Agenda Lokale Democratie die ik heb uitgebracht. Bij een toekomstige discussie over de aanstellingswijze, als die er kan komen, verwacht ik zeker dat die toenemende betrokkenheid van de bevolking ook een belangrijke overweging zal zijn voor de wetgever op dat moment.

De heer Thissen vroeg naar het onderzoek dat in opdracht van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is uitgevoerd door de Universiteit van Tilburg. Het rapport daarover bevatte belangwekkende noties, waarbij alle relevante aspecten van het ambt en de waarde van goed bestuur aan de orde komen, ook in het kader van de aanstellingswijze. Het heeft echter pas na de deconstitutionalisering zin om daar dieper op in te gaan. De heer Van Dijk vroeg naar de vervolgstappen. Daar heb ik al antwoord op gegeven.

De heer Holdijk stelde een belangrijk punt aan de orde, namelijk de rol van de burgemeester in vraagstukken van openbare orde en in veiligheidstaken. Hoe verhoudt zich dat tot varianten van de gekozen burgemeester? Dat is een punt van aandacht. Je kunt daar niet lichtvaardig overheen gaan. Het zal uiteindelijk in die discussie een overweging moeten zijn. Je zult je als belangrijk onderdeel van de keuzes die je maakt, moeten realiseren wat het betekent voor iemand die uiteindelijk aan de knop zit wat de openbare orde en de veiligheid betreft. Dat is een belangrijk punt van overweging daarin.

Ik kom even terug op de vraag van mevrouw Huijbregts, waarop het antwoord "niet nu" was. Dat was haar vraag: in de beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet stelt u dat er geen noodzaak is om hoofdstuk 7 te wijzigen. Bedoelde u daarmee "nooit niet" of "nu niet"? Ik bedoelde daarmee "nu niet". Het was inderdaad een reactie op die

vraag. Ik weet dat de fractie van D66 daar anders over denkt. Is het niet tijd om eens dat hele hoofdstuk 7 over het binnenlands bestuur op de schop te nemen? Uit de bespiegeling blijkt — ik neem aan dat we daarop op een ander moment nader in zullen gaan — dat er hier en daar wel onderdelen zijn die wijziging noodzakelijk maken, maar dat ik niet direct een noodzaak zie om het hele hoofdstuk te herschrijven. Dat is nu niet en niet nooit, voor de eeuwigheid, amen.

Ik kijk nog even naar nog resterende punten. Mevrouw Van Bijsterveld vroeg naar de kroonbenoeming van andere ambten. Die had ik al per brief genoemd. Zij vroeg specifiek naar ministers en staatssecretarissen. Het zou mijn neiging zijn om te zeggen dat die nu wel een onderdeel zijn van ons staatsbestel, ook omdat daar geen aparte wet over is. Artikel van de Grondwet luidt dat bij wet geregeld wordt hoe de gemeente bestuurlijk wordt ingericht, maar er is geen waar het rijksbestuur, althans voor hoe het politieke bestuur wordt ingericht. Het is toch bij Grondwet en verder op dit moment grotendeels bij gewoonte dat een aantal elementen vastliggen. Ik zou dat niet per se een-op-een aan elkaar willen koppelen. Ik neem aan dat wij elkaar bij andere gelegenheden spreken over hoofdstuk 7 van de Grondwet.

Over het hoofdschap van de raad heb ik kort iets gezegd. Strikt genomen omvat dat niet de bevoegdheid tot aanbeveling inzake benoeming of ontslag van de burgemeester, maar het dient wel degelijk betrokken te worden bij de verdergaande varianten die in mijn notitie aan de orde zijn gekomen. Dat onderwerp komt dus zeker terug als er al discussie mogelijk zou zijn over de benoemingswijze van de burgemeester.

De heer **De Vries** (PvdA):
Historisch gezien hoort het daar inderdaad niet bij. Er waren altijd twee artikelen, één over het hoofdschap van de raad en één over het benoemingsrecht van de Kroon. De historische en staatkundige ontwikkeling is echter wel zodanig geweest dat het benoemingsrecht van de Kroon is leeggezogen door het hoofdschap van de raad. De vraag is eigenlijk: hoort het daar dan niet bij, voortaan?

Minister **Plasterk**:
Ik snap wat de heer De Vries zegt. Het is in feite onderdeel geworden van de bevoegdheid van de vertrouwenscommissie van de raad om daar een doorslaggevende stem in te hebben. Het was nooit zo bedoeld dat het hoofdschap van de raad dat omvatte, maar het is in de praktijk wel zo geworden. Ik denk dat dit bij een beslissing over het al dan niet wijzigen van de wet op het punt van de benoemingswijze wel een serieus onderwerp is, zeker. Immers, de vergaande variant — een direct gekozen burgemeester die de gemeenteraad naar huis zou sturen — zou in strijd zijn met het hoofdschap van de raad.

De heer **De Vries** (PvdA):
Dit leert mij dat de evolutie geweest is dat het hoofdschap, de macht, het baasschap van de raad nu kennelijk ook omvat het aanwijzen van de burgemeester en tegelijkertijd dus ook van de voorzitter van de raad. Als je het anders gaat regelen, dan zou je dus het hoofdschap van de raad ontkleden voor een deel. De vraag is: vindt de minister dat acceptabel?

Minister **Plasterk**:
Ik kan bevestigen dat er sprake is geweest van evolutie. Wat we nu hebben, is in ieder geval geen product van intelligent design. Ik wil niet vooruitlopen op de discussie over de wenselijke varianten en de consequenties daarvan. Wat dat betreft wil ik mij ook zelf even beperken, zoals de initiatiefnemer dat ook heeft gedaan.

De heer **Engels** (D66):
Ik ga ook niet vooruitlopen op de discussie met de minister, maar ik snap wel wat de heer De Vries beoogt. Het hoofdschap van de raad, zoals het in de Grondwet is geregeld, heeft betrekking op de omvang van de bevoegdheden van regeling en bestuur. is met de dualisering in de Gemeentewet iets anders geworden. Daar zit mogelijk spanning. Daar kun je verschillend over denken, maar zeker ook de wijze waarop nu de aanstellingswijze in de Gemeentewet is geregeld, eindigend bij een aanbeveling, is niet een aanwijzing dat het hoofdschap van de gemeenteraad nu opeens de aanstelling van de burgemeester zou inhouden. Dat is zodanig levend staatsrecht dat volgens mij zelfs het CDA dat niet kan vinden.

Minister **Plasterk**:
Dank, dat is in lijn met wat ik ook als antwoord gaf op deze vraag. Ik meen dat ik hiermee alle aan mij gerichte vragen heb beantwoord.

De **voorzitter**:
Ik dank de minister. Dan zijn wij nu toe aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. De heer De Vries heeft verzocht om een korte schorsing alvorens we aan die tweede termijn beginnen.

De vergadering wordt van 16.18 uur tot 16.35 uur geschorst.

□

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Voorzitter. Graag dank ik de initiatiefnemer en de minister voor hun beantwoording van de vragen. Ik moet zeggen dat ik met veel aandacht heb geluisterd naar de uiteenlopende overwegingen.

In mijn eerste termijn heb ik uiteengezet hoe de fractie van het CDA het voorstel behandelt. Ik heb daarvoor drie punten aangegeven: ten eerste de bewijslast voor de deconstitutionalisering, ten tweede de bestuurlijke verhoudingen en het takenpakket in samenhang met de Grondwet, consistentie en bestendigheid, de Commissaris als rijksorgaan, de aanstellingswijze als uitvloeisel van een proces en niet als startpunt ervan en ten derde de wenselijkheid op dit moment.

Als ik het debat tot nu toe en de beantwoording van de initiatiefnemer en de minister op mij laat inwerken, zie ik dat er toch nog echt één verschil in opvatting blijft bestaan. Dat verschil betreft de vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester geregeld moet worden op het niveau van de

Grondwet of op het niveau van de wet. Welke visie heb je dan op de rol van de Grondwet in dezen? Hoever moet je gaan, wat betreft de bewijslast, in het motiveren waarom iets uit de Grondwet gehaald moet worden? Is zo'n proces van deconstitutionalisering het startpunt van een discussie of moet het een uitvloeisel zijn van een discussie die al gevoerd is? Het draait dus steeds om de verhouding tussen Grondwet en wet.

Ik heb opgevangen dat in de motivering vooral gewezen wordt op de geschiedenis en de voorgeschiedenis van dit voorstel. Naar de overtuiging van het CDA is een heel lange voorgeschiedenis van een discussie over een aanstellingswijze van een burgemeester of, misschien in mindere mate, van een Commissaris, op zich geen reden om over te gaan tot een grondwetswijziging, in dit geval een deconstitutionalisering. Er is een lange discussie, maar dat rechtvaardigt nog niet een deconstitutionalisering.

Wat betreft de maatschappelijke en juridische noodzaak tot een verandering het volgende. Als ik de initiatiefnemer goed heb beluisterd, wijst hij er steeds op dat de verwachting of de hoop dat een voorstel zal worden aangenomen in een procedure als deze, op zichzelf al blijk geeft van voldoende maatschappelijke of juridische noodzaak tot verandering. Dit is ook in de schriftelijke behandeling naar voren gekomen. Naar ons idee is dat wat karig en ook wat formeel gedacht. Als dat immers zo is, blijft er van de gehele Grondwet niet veel over.

We hebben goed begrepen, ook uit de beantwoording van onze vragen en die van andere fracties door de initiatiefnemer, dat het doel van de deconstitutionalisering vooral het scheppen van ruimte is voor een andere aanstellingswijze bij wet en de discussie die daarmee gemoeid is. Dan vinden wij het echter niet helemaal goed te begrijpen, en zelfs een beetje halfslachtig, dat de initiatiefnemer de eigen ruimte beperkt heeft door artikel 125 eerste lid, het hoofdschap van de raad, onaangeroerd te laten. In verschillende varianten die hier ook min of meer ter discussie zijn gekomen, bijvoorbeeld de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de bevolking, een punt dat door verschillende fracties is aangeroerd, zal dan vooral spanning gaan ontstaan. Als daarvoor wordt gekozen, krijg je de heel rare situatie van een dubbele grondwetswijziging. Dat zit ons dus niet helemaal goed.

Bovendien vinden wij het toch wat kunstmatig om de discussie over de vraag hoe de aanstellingswijze van de burgemeester en de Commissaris er in de toekomst uit zou moeten zien, los te koppelen van de kwestie over het juiste niveau van de regeling. Dat doet wat gewrongen aan. Ik geef als voorbeeld de inbreng van de heer Engels, die het meest uitgesproken was in zijn pleidooi tot loskoppeling en die zelfs een oproep deed om de voorgestelde grondwetswijziging niet te belasten met politiek-dogmatische standpunten over de meest gewenste aanstellingswijze. Het klonk bijna als verwijt aan het adres van fracties die wel met hun eigen voorkeuren kwamen. Het blijkt lastig om dit compleet gescheiden te houden. Dat was ook het geval in zijn termijn, want hij moest zelf natuurlijk ook komen met datgene waar hij het meest voorstander van is.

Ik wil daarom het volgende punt graag naar voren brengen. De initiatiefnemer wil een heel scherpe scheiding aanbrengen tussen het voorstel van deconstitutionalisering als formele kwestie en de inhoud van een eventuele toekomstige aanstellingswijze van de burgemeester. Wil hij die heel scherpe scheiding echter ook in tweede lezing volhouden, of is dat iets wat alleen in eerste lezing zal gelden? Met andere woorden: is hij bereid om in de toekomst zijn eigen voorstel te koppelen aan een bepaalde inhoudelijke keuze voor een aanstellingswijze van een burgemeester, nadat een discussie is gevoerd? Ik ben daar heel benieuwd naar, want ik heb het idee dat hij dat nu categorisch afwijst.

Aan de minister heb ik de vraag hoe hij hier tegenover staat. Ik heb begrepen dat hij wel een discussie wil faciliteren over een toekomstig gemeentelijk bestel met alles erop en eraan, waaronder de aanstellingswijze van de burgemeester. Hoever gaat dat? Hoe ziet hij de koppeling met het grondwetsvoorstel? Dit zijn mijn enige wezenlijke vragen op dit moment.

Tot slot. Er is door verschillende fracties, en ook door de initiatiefnemer en de minister, op gewezen dat ondanks een heel lange discussie, de Grondwet geen wezenlijke veranderingen op dit punt heeft laten zien. De conclusie kan dus ook gewoon zijn dat er dus geen draagvlak is voor een verandering. Er is wel discussie over en er zijn misschien wel wensen, maar misschien is er niet voldoende draagvlak. Hoe beoordelen de initiatiefnemer en de minister deze conclusie?

Het zal duidelijk zijn dat de CDA-fractie kritisch was en kritisch blijft over het formele voorstel tot deconstitutionalisering, maar dat doet op zich niets af aan onze bereidheid om inhoudelijk in de toekomst wel de discussie te voeren over de manier waarop een gemeentelijk bestel eruit dient te zien. We hechten echter wel aan de juiste volgorde.

☐

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Voorzitter. Ik dank beide heren voor hun reactie. Tijdens hun inbreng heb ik geprobeerd om door interrupties hier en daar wat scherpte aan te brengen. Het is voor de VVD namelijk heel belangrijk om op twee punten duidelijkheid te hebben. Dat zijn het nut en de noodzaak van de grondwetswijziging, mevrouw Van Bijsterveld zei het ook al, en vooral ook het punt dat de herbezinning op het lokaal bestel voortvarend ter hand moet worden genomen.

Het blijft natuurlijk een kip-of-eiverhaal. Zo zijn we het debat ook ingegaan. Als ik de bijdrages zo beluister, worstelt niet alleen de VV-fractie met de vraag of je begint met wijziging van de Grondwet of daarmee eindigt. Dan mag het wel zo zijn dat we nu in eerste termijn alleen maar uit moeten spreken dat wij een grondwetswijziging in overweging zullen nemen, maar dat ontslaat ons niet van de verplichting om daar ook verder over na te denken.

De heer Schouw schetste nogmaals de geschiedenis. Het was een interessante dag in dat opzicht. Dank ook aan de heer Meijer. De heer Schouw had het ook over de geschiedenis van de tweede lezing van de grondwetswijziging in 2005. Dat deed mij eigenlijk denken aan datgene wat ik in eerste termijn heb ingebracht en waar ik nog steeds scherpte over probeer te krijgen, omdat er hier en daar wat tegenstrijdigheden zitten, niet alleen in de reactie van de heer Schouw maar vooral ook in die van de minister. Dat zou zich natuurlijk zomaar weer kunnen voordoen, wat mijn fractie betreft, als er in deze tussenliggende periode geen

perspectief is gerealiseerd op een breed gedragen eindbeeld.

Ik dank beide heren ook voor hun reactie dat wat betreft de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning differentiatie natuurlijk heel goed mogelijk is. Als ik het goed beluister, dan denk ik gehoord te hebben dat dat voor de hand kan liggen.

Ik begrijp het probleem en de positie van de heer Schouw. Hij spreekt alsof hij de handrem strak heeft aangetrokken en alsof hij strak in de veiligheidsgordel zit wanneer hij zich niet laat verleiden — je voelt dat hij daar moeite mee heeft — tot verder doordenken over de aanstellingswijze in de toekomst. Hij doet alsof hij op dit moment onbaatzuchtig de Grondwet wil opschonen van overbodige ballast en alsof hij neutraal staat in het vervolg. Toch hoor ik zo hier en daar de uitspraak dat hij niet helemaal tevreden is met de huidige aanstellingswijze. Hij zegt ten slotte dat een brede discussie van groot belang is, zodat in een tweede ronde van dit voorstel tot grondwetswijziging een aantal vragen opgehelderd wordt. De VVD zou liever hebben dat die vragen dan opgehelderd zijn.

De minister gaat ook nog uitgebreid in op het waarom. Ik richt mij op wat ik dan maar vertaal als een toezegging. Hij zegt toe bereid te zijn om de regie op zich te nemen. Er wordt ook gesproken over "faciliteren". Ik moet zeggen dat er een groot verschil is tussen faciliteren en regie nemen. Het kan wel eens samenvallen, maar dan wordt het toch anders genoemd. Kan de minister, misschien op een later tijdstip, aangeven hoe en op welke termijn hij invulling geeft aan die regierol, hoe hij die voor zich ziet? Ik zou nu wel graag willen weten of hij zich als facilitator ziet — dat is naar mijn mening meer de toneelknecht dan de regisseur — of als regisseur. Ik zie hem namelijk niet zo erg als toneelknecht, maar je weet het maar nooit. Ik hoor hem namelijk steeds zeggen, maar misschien ligt dat aan mij en ben ik daar heel erg allergisch voor, dat eerst deze grondwetswijziging moet worden afgewerkt alvorens een keuze kan worden gemaakt voor een aanstellingswijze: dat is helemaal niet nodig, want dan zijn we weer heel veel verder. Het zou echter heel goed mogelijk zijn dat we in de tussenliggende periode echt een eindbeeld krijgen. Wij weten immers allemaal dat dit kabinet er nog enige tijd zit, dus het wordt wel 2018. Ik krijg daar graag meer duidelijkheid over.

Net deden we even een klein quizje waarbij ik het verkeerde antwoord gaf omdat ik altijd uitga van antwoord a — daarom win ik ook nooit een prijs — terwijl het juiste antwoord b was: wijziging van artikel 125 is nu niet aan de orde. Ik maak daaruit op dat het betrokken zou kunnen worden in de discussie over de aanstellingswijze. Ik heb dat ook bepleit.

Ten slotte merk ik op dat de termijnen waarover de minister spreekt, niet de onze zijn. Wij willen daarvóór al duidelijkheid. Mocht er voor de VVD nu al grond bestaan om dit voorstel tot grondwetswijziging in overweging te nemen, dan is een besluit over die wijziging in de tweede lezing mede afhankelijk van de stand van zaken op dat moment.

☐

De heer **Engels** (D66):
Voorzitter. Ik dank de initiatiefnemer en de minister voor hun reacties op onze inbreng. Ik ben zelden zo content geweest met de reacties in een parlementair debat als vandaag. Ik heb daar niets op aan te merken. Ik heb ook geen nadere vragen. Dat zult u ook niet vaak hebben meegemaakt. Er is echter nog een punt over, namelijk het voorstel dat mevrouw Huijbregts heeft gedaan. Dat is een heel relevant punt in haar bijdrage. Dat gaat over de vraag: wat gaan wij doen tussen de eerste en de tweede lezing? Ik heb het even precies opgeschreven: de VVD wil graag een debat over de context en de positie van de burgemeester, inclusief de aanstellingswijze. Het moet daarbij ook gaan over de kwaliteit van de lokale democratie in de context van actief burgerschap, nieuwe domeinen, het dualistische bestuursmodel, het hoofdschap van de raad en de verhouding tussen raad en college met als uitkomst een eindbeeld na die gerealiseerde deconstitutionalisering, hoe die verder ook wordt ingevuld. Met al deze elementen is dat een voorstel met nogal veel ambitie. Dat gaat ook veel verder dan alleen de burgemeester. Het betreft dan eigenlijk alle aspecten van de burgemeester, niet alleen de institutionele kant maar ook de hele functionele kant. De vraag is of dat verstandig is, of we dat gaan doen.

Wij discussiëren in Nederland ontzettend veel. Wij hebben eindeloze rapporten, onderzoeken, studies en evaluaties, zeker als het gaat om ons constitutionele bestel. Die leiden meestal tot mooie rapporten, die echter minimaal worden uitgevoerd. Ik vind dat de uitkomst van de door de VVD beoogde exercitie niet moet zijn dat die nergens toe leidt. Daarmee hebben we dan in ieder geval één punt, al zal de voortduring van de status quo in het staatsbestel waarschijnlijk voor het CDA goed uitkomen.

Nog eens nadenkend over het voorstel van mevrouw Huijbregts — dat had ik beloofd — zie ik interessante raakvlakken met de gemaakte notitie over hoofdstuk 7. Overigens zijn die er niet met alle aspecten; het aspect van de lokale autonomie is een wat ander onderwerp. Ik hoorde de minister ook noemen dat hij bezig is met een reflectie op de Gemeentewet. Dat is ook een interessant punt en dat brengt mij op de vraag of wij dat voorstel van de VVD-fractie niet iets zouden moeten aanscherpen zodat het een betere rol kan vervullen in wat de VVD beoogt, namelijk tussen de eerste en de tweede lezing meer helderheid scheppen, niet alleen over de positie van de burgemeester, maar in de context van het lokaal bestuur. Wat mij betreft, gaat dat vooral om de institutionele aspecten waarover de Grondwet spreekt. Daar hoort artikel 125 bij over het hoofdschap, zonder dat ik daarmee de opvatting van de heer De Vries bevestig dat in het hoofdschap nu al de aanstelling van de burgemeester besloten ligt. Ook artikel 129 heeft daarmee te maken, en voor een deel ook artikel 124.

Als de uitkomst van de discussie zou zijn dat die betrokken moet worden bij het constitutionele proces, dan moeten we wel met een eerste lezing beginnen. Dat is natuurlijk wel even een probleem. Mijn punt is dat wij naar mijn mening in die context voor een wat meer afgebakende en meer probleemgerichte insteek in dat debat moeten kiezen. Dan kijk ik ook naar de minister. Er moet dan een goede procedure volgen. Ik vraag hem of hij bereid is om in zijn regierol — dus niet als toneelknecht — op korte termijn een voorstel te maken van hoe hij dat debat ziet. Wat mij betreft

kan hij daarin ook een zekere afbakening meenemen. Ik zou er niet voor zijn om het hele functioneren van de lokale democratie daarin te betrekken; dat zou de zoveelste evaluatie van de dualisering zijn. Hij mag dat vooral toespitsen op de verhoudingen binnen het lokaal bestuur als wij overgaan tot veranderingen in het ambt van de burgemeester. Ik vraag hem om voor ons een voorstel daartoe te maken dat wij kunnen bespreken in beide Kamers. Wat mij betreft hoeft dat niet te leiden tot een eindbeeld, want ik weet niet zeker wat het eindbeeld zou moeten zijn en of een debat wel kan uitmonden in een eindbeeld. Ik heb de minister ook uitdrukkelijk niet horen zeggen dat hij uit is op een eindbeeld. Dat zou wel aansluiten bij eerdere debatten die wij met hem hebben gevoerd. Ik zou zeker tegen mijn fractie willen zeggen dat het de moeite waard is om op die manier, dus meer gefocust, een dergelijk debat te gaan voeren als deze eerste lezing kan worden volbracht.

Ook zonder dat hele traject zou mijn fractie zeker bereid zijn om het wetsvoorstel te steunen. Dat wil ik gezegd hebben. Ik heb nu de indruk dat ik even moet blijven staan.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Het kan aan mijn plaats in de zaal liggen dat de heer Engels mij aankeek. Daarom wil ik toch even via u, voorzitter, op hem reageren. Ik ben blij met zijn toevoeging. Ik loop ook lang genoeg mee om te weten dat als iets, een onderzoek of een discussie, in te ruime zakken zit, het uiteindelijk nergens toe leidt en dat de zak uiteindelijk alleen maar leger wordt. Een afbakening is heel belangrijk; ik heb ook niet alle punten genoemd die hij noemt. Ik heb de minister gevraagd om met een voorstel te komen. Ik denk dat wij samen de reactie van de minister met belangstelling afwachten.

De heer **Engels** (D66):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter.

De **voorzitter**:
Dank u wel. Ik geef het woord aan de heer De Vries.

☐

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik zat te wachten totdat senator Nagel naar het spreekgestoelte zou gaan in de sfeer van het prachtige strijdlied dat u vanochtend aanhief.

De heer **Nagel** (50PLUS):
In mijn jeugd werd ik al geprezen om mijn snelle begrip. Ik ben volledig overtuigd en ik hoop dat dat in tweede termijn bij de heer De Vries ook zal gebeuren.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ja, dat is een goede wens van u.

Voorzitter. Ik loop een aantal puntjes na. Ik heb al aangegeven dat je de geschiedenis natuurlijk wel moet gebruiken in de tijd waarin die geschreven wordt. Alles wat in 1920 of zo is gezegd over de wenselijkheid of niet-wenselijkheid is natuurlijk minder relevant dan wat je nu, op dit ogenblik daarover zegt.

De dringende noodzaak, juridisch of maatschappelijk, blijft dus in het midden. De heer Schouw en de minister zeggen allebei: als u de wet aanneemt, dan is die noodzaak gebleken. Dat is volgens mij wel eens rijker van inhoud geweest, dus ik vind dat eigenlijk heel onbevredigend.

Ik vond het heel interessant dat de minister over de hoofdvraag zegt: eigenlijk hoort het ambt van burgemeester niet in de Grondwet thuis.

Minister **Plasterk**:
...

De heer **De Vries** (PvdA):
Sorry, ik kan u niet verstaan. De minister roept iets, maar ik kan hem niet verstaan.

De **voorzitter**:
Ik meen dat de minister zegt: de benoemingswijze.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ja, die hoort niet in de Grondwet. Tegelijkertijd staat zelfs in zijn eigen notitie dat met de benoemingswijze heel veel samenhangt, eigenlijk het functioneren van het gemeentelijk bestel. Je zou zeggen dat het functioneren van het gemeentelijk bestel zo essentieel is dat als dat met de benoemingswijze samenhangt, je die benoemingswijze misschien toch in de Grondwet zou moeten zetten. Daar kunt u anders over oordelen, maar gemeenten zijn toch het hart van onze democratie en de leerschool daarvan. Ik zou denken dat dat geen argumenten oplevert om te zeggen dat dat niet moet, dat het niet daarbij hoort. U zegt dat het geen kernelement in de staatsinrichting is, maar het lijkt mij wel een kernelement.

De heer **Engels** (D66):
Ik wil niet elke keer op alles reageren, maar de heer De Vries noemt nu een op zich aangelegen punt. Hij poogt uit te drukken dat de positie van de burgemeester toch dermate belangrijk is dat het moeilijk voor te stellen dat die geen enkele constitutionele inbedding zou hebben. Dat zou ik op zich nog wel met hem eens kunnen zijn. Het verbaast mij echter dat hij zo de nadruk legt op de aanstellingswijze, dat dat de hele crux is, dat de positie van de burgemeester daaraan is opgehangen in constitutionele zin en dat dat element vervolgens bepalend is voor hoe het lokaal bestuur moet of kan functioneren. Als u dat zo belangrijk vindt, zouden veel belangrijkere aspecten over de positie en de rol van de burgemeester, zijn eenhoofdige gezag en dergelijke, toch ook of misschien wel meer in de Grondwet thuishoren dan die aanstellingswijze? Zou het niet meer in de rede liggen om dan die kant op te redeneren?

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik vind dat een heel goede gedachtegang. Alleen ligt op het ogenblik een voorstel voor om iets uit de Grondwet te halen wat de burgemeester betreft. U hebt net in een discours met mevrouw Huijbregts bepleit om een discussie te voeren over meerdere artikelen. Dat zou inderdaad kunnen voortkomen uit een bredere beschouwing: hoe moet het bestel

zich situeren en wat is de rol van de burgemeester daarin? Dat staat allemaal open. Vandaag debatteren we echter over het uit de Grondwet halen van de aanstellingswijze. Daarover is geen verschil van mening bij de minister en ook niet bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Er is ook geen spanning met hoe mijn fractie daartegen aankijkt. Dat is vrij bepalend voor het functioneren van het bestel.

De heer **Engels** (D66):
Het is moeilijk te begrijpen waarom uitgerekend alleen de aanstellingswijze, nu die in de Grondwet geregeld is, om die reden zo bepalend zou zijn voor het hele functioneren van het lokaal bestuur.

De heer **De Vries** (PvdA):
Dan begrijpt u de notitie van de minister en de notitie van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters niet, want daar staat het in. Het spijt me, maar het staat daarin. U kunt het daar niet mee eens zijn, maar het staat er wel in.

De minister zegt tegen de heer Holdijk: ik weet niet wat er gaat veranderen, misschien verandert er wel helemaal niks. Dan is een tamelijk brandende vraag: accepteren wij een grondwetsvoorstel waarvan we geen idee hebben wat eruit gaat komen? Misschien verandert er wel helemaal niks, zegt de minister. En dan, als we het voorstel aannemen en het ook in de tweede lezing verder komt? De heer Schouw zegt: we hebben allemaal wel eens een aarzeling, maar die kunnen we dan in de tweede lezing ook nog tot gelding brengen. Ik vind dat geen manier om met grondwetsvoorstellen om te gaan. Als je de motivering van het voorstel niet overtuigend vindt, dan moet je er niet voor zijn. De constitutie is wel zo serieus dat je niet zomaar moet zeggen: we gaan er maar mee verder zonder dat we enig idee hebben wat we eigenlijk willen bereiken. Ik betreur het zeer dat de heer Schouw op dat punt, sprekend namens de Tweede Kamer, niet in staat is om daar iets over te zeggen. Ik denk dat het ermee te maken heeft dat hij twee tegengestelde groepen aan zich probeert te binden die straks met elkaar in gevecht gaan over wat er moet gaan gebeuren. Ook dat is misschien toch niet zo'n goede basis voor een grondwetswijziging.

Ik heb een vraag gesteld over een mogelijke situatie die zou ontstaan bij een niet onwaarschijnlijke poging om de Grondwet tot een directe verkiezing te laten leiden. Ontstaat er dan een situatie van twee kapiteins op een schip? Welke conflicten ontstaan er dan eigenlijk in dat bestuur? Hoe garandeer je onder die omstandigheden de eenheid van het bestuur? Het is een serieuze vraag. Het kan zijn dat de minister zegt: dat zien we dan later wel. Het kan zijn dat de heer Schouw dat ook zegt, maar ik zou dat toch graag uit hun mond horen.

Ook krijg ik van de minister en de initiatiefnemer nog commentaar op de opmerking van het genootschap dat de huidige situatie goed werkbaar is. Is dat voor hen van enige betekenis of zeggen zij: dat kan wel zijn, maar wij gaan dat ter discussie stellen en we gaan misschien naar een andere situatie die in hun ogen niet werkbaar is; dat is voor ons niet zo relevant? Als men zegt dat dit functioneert goed, als de burgers vinden dat de burgemeester zo goed functioneert en als de burgemeesters er zelf ook niet zo veel problemen mee hebben, dan is de vraag waarom het allemaal gewijzigd moet worden.

Ik zei net bij interruptie al dat het hoofdschap van de raad en de benoemingswijze in de Grondwet traditioneel los van elkaar staan, omdat men altijd een invulling heeft gegeven aan de aanstellingswijze die los stond van dat hoofdschap. In dat opzicht heeft de raad in de afgelopen decennia alle macht naar zich toe getrokken. We zouden vandaag kunnen doen alsof dat in de toekomst gaat veranderen, afgezien van stelselwijzigingen, maar ik denk het niet. Ik denk dat gemeenteraden zeggen: dit hoort bij onze positie. Daar kan de wetgever tussenkomen, door te zeggen: we gaan dat ter discussie stellen. Maar mijn voorkeur om ons daarvan van tevoren rekenschap te geven, is toch wel erg groot. Het feit dat men zegt dat we dit wetsvoorstel moeten aannemen om vervolgens met elkaar een discussie te kunnen voeren, waarvan we misschien helemaal geen verandering mogen verwachten, is voor een Grondwetswijziging toch wel een beetje mager.

Ik kom toe aan burgemeesters en ministers. De Grondwet schrijft dingen op die niet helemaal waar zijn. Daar heb ik net name vanochtend op gewezen. Als je zegt dat de Koning ministers benoemt en ontslaat, dan tekent hij inderdaad de desbetreffende formulieren, maar hij kan natuurlijk een minister niet zomaar ontslaan. Dat was vroeger anders, maar dat is allemaal veranderd. In de Grondwet is het, als het gaat om de aanstellingswijze van de burgemeester, zo geworden dat gemeenteraden daarover gaan. Waarom zou iemand die vindt dat een gemeenteraad daarover gaat, eigenlijk aangetrokken moeten zijn door het perspectief dat het gaat veranderen? Waarom zou dat moeten? Wat is daar de aantrekkelijkheid van? Ik geloof dat iemand anders dat ook al opmerkte, maar wat is er wezenlijk interessant aan een wijziging waarvan jezelf niet wilt zeggen wat je ermee beoogt, terwijl anderen, inclusief de burgemeesters zelf, er misschien wel tevreden mee zijn?

Ik kom toe aan het eindbeeld. Mevrouw Huijbregts vroeg om een eindbeeld voordat we aan een tweede lezing beginnen. De heer Schouw heeft in de schriftelijke behandeling gesteld dat hij daar niets voor voelt. Er komen van hem geen dingen op tafel, ook niet voor de tweede lezing, want dan is de stemming precies hetzelfde. Het is gewoon een punt van constitutionele aard, dus het moet eruit. Ik ben heel benieuwd hoe hij op het voorstel van mevrouw Huijbregts reageert, maar het is wel van belang. Het is ook van belang voor de discussie over de Grondwet, want als je het hoofdschap van de raad intact laat, wat de heer Schouw doet, sluit je daarmee ook een aantal aanstellingswijzen, bijvoorbeeld in een presidentieel stelsel uit, een stelsel dat mevrouw Huijbregts voor ogen heeft. Overigens heb ik in een Thorbecke-oratie van de heer Engels gelezen dat hij daar ook wel voor zou voelen. Maar waarom is dat niet mogelijk gemaakt bij deze herziening? De wet moet volgens de heer Schouw over de aanstelling gaan.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Toch even voor de Handelingen: ik heb geen model genoemd dat de voorkeur heeft.

De heer **De Vries** (PvdA):
Pardon?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik heb geen voorkeursmodel genoemd.

De heer **De Vries** (PvdA):
Maar het zou zomaar kunnen zijn dat u vindt dat het hoofdschap van de raad anders zou moeten.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Als mijn fractie dat zou vinden, zou u dat zeker gehoord hebben in mijn betoog.

De heer **De Vries** (PvdA):
Oké, dat is goed nieuws.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Voor de duidelijkheid: ik heb gezegd dat artikel 125 wel betrokken moet worden bij de discussie over de toekomstige aanstellingswijze. Dus "nu niet", dat is antwoord b van de multiple-choicevragen, is ook mijn antwoord.

De heer **De Vries** (PvdA):
Maar u vindt dat wel noodzakelijk, omdat het waarschijnlijk modellen kan betreffen die ook interessant of relevant zijn, zoals de heer Engels al eens heeft gezegd in een oratie. Het kan allemaal zijn.

De heer Engels wil een level playing field. Ik had eigenlijk tijdens zijn termijn moeten vragen wat hij daar eigenlijk mee bedoelde. Kan hij daar nog even op ingaan? In sommige parlementen is het namelijk gebruikelijk dat je collega's ook een vraag stelt. Maar als de heer Engels geen behoefte heeft aan het geven van een antwoord, kan ik hem daartoe natuurlijk niet verleiden.

De heer **Engels** (D66):
Ik kan me herinneren dat ik die term gebruikt heb, maar ik zou het op prijs stellen als u even de context waarin ik die opmerking maakte, verduidelijkt. Anders kan ik moeilijk antwoord geven op de vraag wat ik daarmee bedoelde.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik heb het stenogram niet bij de hand. U zei dat er een level playing field moet zijn. Ik weet de context niet meer; als u het ook niet weet, zoeken we dat later nog wel eens uit.

Ik kom toe aan de bestendigheid van het systeem, een heel belangrijk punt. Een van de oogmerken van het systeem is dat de bestendigheid van het systeem straks vele malen makkelijker veranderd kan worden. Is dat goed voor het openbaar bestuur? De heer Schouw denkt niet dat er een jojobeleid wordt gevoerd. Minister Plasterk heeft er ook veel vertrouwen in dat dat helemaal niet gaat gebeuren en dat daar grote bestendigheid bestaat. Dat vertrouwen moet je maar hebben, maar de Grondwet is er natuurlijk ook om sommige dingen wat beter vast te leggen dan andere. Waar de benoemingswijze van de burgemeester zo centraal staat, zou ik denken dat die daar toch echt voor in aanmerking komt.

De heer Schouw zegt: we hebben allemaal wel eens een aarzeling bij een wetsvoorstel, laten we die eens overwinnen, want dan kunnen we verder. Dat is een opvatting, zij het eigenlijk niet de mijne. Waarom vindt de heer Schouw dat de Grondwet zo behandeld moet worden? Dat verbaast mij enigszins.

Hoe krijgen we dat eindbeeld? Het is heel goed mogelijk om conferenties te organiseren en dat gaat de minister ook doen of om vraagpuntennota's te maken en die met elkaar te bespreken in Tweede en Eerste Kamer. Dat is allemaal heel nuttig om erachter te komen wat men allemaal wil. Nogmaals, onze voorkeur zou zijn geweest om dat allemaal voor deze behandeling te doen. Het zou zonder het aannemen van dit wetsvoorstel ook heel goed kunnen en waarschijnlijk ook nuttig zijn, gezien de diversiteit aan opvattingen. Maar we wachten natuurlijk de beantwoording van de beide heren even af.

☐

De heer **De Lange** (OSF):
Voorzitter. Omdat ik niet zo snel van begrip ben als collega Nagel heb ik toch de behoefte, in tweede termijn kort nog even op de zaak terug te komen.

Ik begin met de initiatiefnemer en de minister van harte te danken voor hun zeer uitgebreide beantwoording van de vragen op een zeer breed gebied. Ik denk dat we terug kunnen zien op een goed debat. Bovendien ben ik het eens met de visie van de initiatiefnemer en van de minister. Dat is een emotie die me niet elke week overkomt. Dat is een bijzonder gevoel, waar ik toch blij mee ben, omdat juist de uitzondering de krent in de pap is. Ik weet niet of dat de juiste beeldspraak is, maar het is duidelijk wat ik bedoel. Mijn moeder zou gezegd hebben: tel je zegeningen. Vanmiddag is wat dat betreft een van die zegeningen.

Het is vandaag al vaker gezegd: het initiatiefwetsvoorstel komt in wezen in zijn simpele essentie neer op een niet heel moeilijk verhaal. Laten we tegelijkertijd kort en duidelijk zijn: de fracties van de OSF en van de Partij voor de Dieren vinden dat de simpele vraag die in het wetsvoorstel is gesteld met een simpel ja kan worden beantwoord. Dat gaan we volgende week doen.

☐

De heer **Meijer** (SP):
Voorzitter. Ik dank de heer Schouw en minister Plasterk. De heer Schouw heeft een goed voorstel gedaan. De Grondwet beslist niet over een onveranderlijke wijze van benoeming. Die wijze van benoeming regelen we voortaan wat flexibeler in een gewone wet. Ik kan mij zelfs voorstellen dat we die wet zo flexibel maken dat de gemeenteraad zelf beslist over de wijze van verkiezing, dus door de raad of door de individuele kiezers. Misschien zou dat het compromis kunnen zijn waarop partijen met verschillende voorkeuren elkaar kunnen vinden. Ook in ons buurland Duitsland bestaan meerdere modellen naast elkaar.

De dualisering van onze gemeentebesturen heeft ook gevolgen voor de verkiezing van de burgemeester, ook van een door de raad gekozen burgemeester. Tot in het recente verleden konden alleen zittende raadsleden tot wethouder worden gekozen en geen van standplaats wisselende bui-

tenstaanders. Verkiezing van een burgemeester door de raad betekende vanzelfsprekend ook een burgemeester vanuit de raad. Dat model heeft nog steeds de voorkeur van de SP. Als we de door mijn partij niet bewonderde dualisering handhaven, heeft dat gevolgen voor burgemeesterskandidaten. Dan blijft er ruimte bestaan voor reizende beroepsbestuurders van buiten, maar zij krijgen niet het alleenrecht. Plaatselijke fractievoorzitters en wethouders krijgen zo meer dan nu mogelijkheden voor doorstroming. Dat zien we als winst.

Ietwat teleurstellend vond ik het antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken over het oprekken van de interpretatie van artikel 131, lid 1. Eigenlijk gaat hij ervan uit dat de oprekking die tot nu toe, eigenlijk al decennialang, heeft plaatsgevonden wel kan, maar dat een verdere oprekking problemen oplevert. De vraag is of het een "verdere" oprekking is, dus laat ik liever zeggen: "andere". Waarom zou een andere oprekking niet kunnen ? Ik vind de redenering van de heer Schouw sterker, namelijk dat er in ieder geval weer een maatschappelijk debat omheen zal ontstaan, maar dat zegt nog niet dat het aan een grens gebonden is.

Ik wil zowel de heer Schouw als de heer Plasterk erop wijzen dat de in de loop van de tijd verschuivende, flexibele interpretatie weleens de enige mogelijkheid kan blijken om binnen twintig jaar iets te vernieuwen. Mijn indruk is dat beiden vernieuwing willen. Het lijkt mij niet zo verstandig om die bij voorbaat te blokkeren door een beperkte interpretatie van dit grondwetsartikel.

De stemming over een week is slechts een eerste stap. Er volgt een tweede lezing, en daarna nog bijpassende wetgeving. Het is onzeker of we daarmee tijdig gereed zijn voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. Omdat het slechts gaat om een eerste stap hebben we op de achtergrond steeds te maken met de vraag hoe het nu verder gaat: wat is de bedoeling van de initiatiefnemer en van de minister? Daarover ontstaat vandaag waarschijnlijk onvoldoende zekerheid. Nadat het initiatiefwetsvoorstel is aangenomen, zijn er drie mogelijkheden. Eén: Alles blijft voorlopig min of meer bij het oude; er volgt wel een medebeoordeling vanuit de raad, maar die heeft geen sturende rol. Dat is hoogstens een verfraaiing van het al functionerende systeem. Twee: Er komt een op initiatief van en door de raad gekozen burgemeester, waarschijnlijk met dezelfde taken en bevoegdheden als nu. Drie: De burgemeester wordt in een volksstemming gekozen. Dat is op de langere termijn waarschijnlijk een veel machtiger burgemeester dan tot nu toe. Voor de SP wordt dan de centrale vraag welke ruimte dit biedt voor het VVD-model, de verdergaande variant van het model van D66. Het is het model-Luijten/Van Heukelum, dat ik genoemd heb na de interruptie van mevrouw Huijbregts. Ik weet niet meer zeker of de VVD dit model vandaag nog voorstaat; de uitspraken van mevrouw Huijbregts kan ik verschillend interpreteren. Als het die kant op zou gaan, is het voorspelbaar dat SP en VVD in tweede lezing mogelijkerwijs niet tot diezelfde twee derde meerderheid zullen behoren.

Vorige week nam ik deel aan een delegatie van Eerste en Tweede Kamer, die een informatief gesprek had met de nieuwe onderminister van Buitenlandse Zaken van Sri Lanka. Hij meldde dat zijn regering een einde zal maken aan het in de afgelopen jaren heersende presidentiële systeem, waarin de president een onevenredig grote macht had en een etnisch conflict eenzijdig, en zelfs gewelddadig, werd beslecht. Zijn aankondiging dat het primaat van de parlementaire democratie zou worden hersteld, viel in goede aarde bij alle aanwezige vertegenwoordigers van Nederlandse partijen. Het zou raar zijn als we voor Nederlandse gemeenten een systeem invoeren dat elders terecht wordt weggedemocratiseerd.

Om duidelijk te maken tot welke uitwassen een sterke, boven de raad staande burgemeester kan leiden, vraag ik aandacht voor de gang van zaken in sommige opkomende miljoenensteden in de derde wereld. In landen met een wat minder democratische traditie bestaan machtige burgemeesters die hun stempel willen zetten op de stedelijke samenlevingen. Zij laten krottenwijken platwalsen, zonder te voorzien in betere, vervangende woonruimte. Zij leggen brede autosnelwegen dwars door de stad. Of zij bestemmen een geliefd binnenstadspark tot bouwterrein voor een groot, nieuw winkelcentrum. Hun dadendrang leidt vaak tot schijnvooruitgang, waarvan mens en milieu nadeel ondervinden en waarmee uiteindelijk niemand iets opschiet. Wie wil ook hier vergelijkbare ondemocratische toestanden? Naar mijn indruk vooralsnog niemand. Ook de voorstanders van een rechtstreeks gekozen burgemeester zouden dat in hun overwegingen moeten betrekken.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik wist niet dat een standpunt van de VVD uit het verleden in 2015 zo veel losmaakt in de wereldeconomie en de wereldgeschiedenis, maar ik wil de heer Meijer er nogmaals aan herinneren dat ik vandaag niet gesproken heb over een voorkeursvariant. Wij als VVD vinden namelijk dat wij deze discussie open in moeten gaan met elkaar. Anders zou ik het hier wel op tafel hebben gelegd en zouden we vandaag eventjes zaken hebben kunnen doen. Dan heb je een inhoudelijke discussie, met alle scenario's en mogelijkheden die de Grondwet biedt of beperkt, niet nodig. Ik wil dat toch even gezegd hebben, want anders gaat dit wel een heel erg eigen leven leiden bij de SP.

De heer **Meijer** (SP):
Dat was een interessante opmerking van mevrouw Huijbregts, maar zij kan mij toch niet kwalijk nemen dat ik ook heb gekeken naar wat haar voorgangers hier destijds met kracht hebben bepleit? Als zij dat wenst te nuanceren, juich ik dat alleen maar toe.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik kan me ook nog herinneren dat de partij van de heer Meijer vroeger overal tegen was.

De heer **Meijer** (SP):
Wij zijn nog altijd soms tegen en soms voor dingen. Dat was vroeger zo en dat is nu zo. Alleen was onze propaganda in de beginperiode weleens in sterke mate gericht op waar wij tegen waren. Daarna hebben we een campagne gevoerd voor waar we voor waren.

Voorzitter. Samen met de Partij van de Arbeid bepleit de SP een door de raad gekozen burgemeester. Over de mate waarin die gekozen burgemeester nu al is bereikt, verschillen we van mening. Wij hebben meer kritiek op de huidige situatie met geheimhouding en voorselectie. Dat proces leidt te vaak tot van buitenaf opererende beroepsbestuur-

ders, en daarmee tot een ander type burgemeester dan een gewone verkiezing door de raad zou opleveren. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters mag dan wel tevreden zijn met de huidige situatie, maar de plaatselijk betrokkenen hoeven dat niet te zijn. Anders dan de Partij van de Arbeid is de SP dus niet van oordeel dat de door de raad gekozen burgemeester eigenlijk al grotendeels is gerealiseerd. Onder een door de raad gekozen burgemeester verstaan wij kandidaatstelling in een openbare raadsvergadering naar Belgisch model, dus niet een geheime voorselectie en ten slotte de keuze tussen twee sollicitanten. Wij vinden dus niet dat het nu eigenlijk al zo goed gaat dat de grondwetsverandering geen urgentie meer heeft.

Ik heb het voornemen mijn fractie te adviseren om in eerste lezing voor dit initiatiefwetsvoorstel te stemmen. Het is goed als de procedure verder door kan lopen. De beoogde grondwetswijziging kan verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad, die wij altijd gewild hebben, beter mogelijk maken.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik wil de heer Meijer iets vragen. Hij zei daarnet in paar zinnetjes: wij zijn ook voor een door de raad gekozen burgemeester, maar anders dan de Partij van de Arbeid vinden wij dat het in een openbare vergadering moet kunnen. Er zijn tal van mogelijkheden om dat anders te regelen. Dat staat op dit moment allemaal in de Gemeentewet. Daar is dus geen grondwetswijziging voor nodig. Er zijn ook tal van andere mogelijkheden om tot een burgemeester te komen die misschien democratischer zijn. Ook die staan allemaal in de Gemeentewet. Daar hoeft de Grondwet niet voor gewijzigd te worden. Ik wilde de heer Meijer dus even zeggen dat het goed zou zijn als hij de Gemeentewet erbij zou pakken voordat hij zegt: ik wil dat anders. Want het is zo te regelen.

De heer **Meijer** (SP):
De heer De Vries en ik zijn het met elkaar eens. Dat ligt ook in de lijn van wat ik eerder heb gezegd, namelijk dat de vraag is of een grondwetswijziging een absolute noodzaak is om dit effect te bereiken. Als het ook op een andere wijze bereikt kan worden, zijn wij het eens. Ik noemde het omdat ik bij de heer De Vries enige tevredenheid met de huidige situatie bespeur. Die deel ik niet, ondanks het feit dat we eenzelfde voorkeur hebben voor de richting waarin het zou moeten gaan.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik praat op grondwettelijk niveau misschien met enige tevredenheid over de situatie, maar ik vind het heel jammer dat men geen kans heeft gezien om in de Gemeentewet wijzigingen aan te brengen die ervoor zorgen dat allerlei stroefheden in het systeem worden opgelost. Er zijn echt wel klachten over het systeem en het functioneren ervan. Het kan beter en het kan ook democratisch. De heer Meijer heeft de notitie van minister Plasterk ook gelezen. Daarin worden een aantal suggesties genoemd die zo ingevoerd kunnen worden, zonder dat de Grondwet gewijzigd hoeft te worden. Dus ik zou zeggen: laten we die mogelijkheden in ieder geval benutten, wat er ook van dit wetsvoorstel wordt.

De heer **Meijer** (SP):
Met de heer De Vries ben ik van mening dat deze mogelijkheden benut zouden moeten worden. Dat ligt ook in lijn met wat ik in eerste termijn al gezegd heb.

Ik was aan het slot van mijn betoog gekomen met de mededeling dat mijn fractie waarschijnlijk positief tegenover dit wetsvoorstel zal staan. Met die instemming nemen wij overigens geen voorschot op de tweede lezing, waarbij een tweederde meerderheid nodig is. Als er dan net als in 2005 een regeerakkoord ligt dat uitgaat van een los van de gemeenteraad gekozen burgemeester, behouden wij ons het recht voor om in die fase niet in te stemmen. Dat geldt in het bijzonder als het dan blijkt te gaan om een sterke burgemeester die in strijd met artikel 125 van de Grondwet boven de raad staat. Dan kan een situatie ontstaan, waarin wij net als de woordvoerder van de Partij van de Arbeid het voorstel nog slechter vinden dan de onbevredigende regeling die op dit moment geldt.

☐

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Tsja, voorzitter, hoe moeten wij nu dit debat evalueren en wat moet ik mijn fractie adviseren? Allereerst wil ik graag vanaf deze plek namens GroenLinks de initiatiefnemer en de minister bedanken voor de uitvoerige beantwoording van al onze bijdragen in eerste termijn. Ik wil mij niet laten verleiden om namens GroenLinks te vertellen wat wat ons betreft de meest gewenste aanstellingswijze is. Tegelijkertijd proef ik op voorhand dat in tweede lezing deze grondwetsherziening gaat sneuvelen. Ook de initiatiefnemer heeft 2005 nog wel helder op zijn netvlies staan. Ik was er toen ook bij, zij het dat ik toen niet de woordvoerder was maar mijn voorganger Leo Platvoet. Het voorstel sneuvelde toen hier omdat in ieder geval de PvdA, de SP en GroenLinks maar mogelijk ook andere partijen in principe niet onwelwillend stonden tegenover de grondwetsherziening maar die zeker niet de aanstellingswijze zoals die toen in de boezem van het kabinet circuleerde, wilden overnemen. Ik snap dat de initiatiefnemer, soms zelfs wat krampachtig, zich verre hield van welke aanstellingswijzemodaliteit dan ook, omdat het anders wellicht in eerste lezing al zou sneuvelen. Mevrouw Huijbregts vraagt namens de VVD om een eindbeeld nog voordat we het bij de tweede lezing in de nieuwe samenstelling gaan hebben over deze grondwetsherziening. Volgens mij hangt daarmee het zwaard van Damocles boven deze grondwetsherziening. Naarmate het debat vorderde en ik luisterde naar het goede betoog van de initiatiefnemer en de minister — dat zijn bekwame mensen hier in het debat — ging ik mij steeds meer afvragen waarom dit voorstel eigenlijk nodig is. Waarom gaan we niet op grond van gewone wetgeving het debat aan over de aanstellingswijze, na een maatschappelijke discussie, een politiek-bestuurlijke discussie in de samenleving, gehoord allerlei burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en dergelijken die namens 393 gemeenten zo adequaat mogelijk de lokale overheden met al hun zwaarder geworden taken en verantwoordelijkheden vorm en inhoud geven ten behoeve van de gemeenschappen van mensen? Ik heb een paar keer bij interruptie geprobeerd voor mijzelf helder te krijgen wat gewone wetgeving over de meest gewenste aanstellingswijze in de weg staat als we de huidige grondwetsbepaling inzake de benoeming van de burgemeester handhaven. Volgens staat niets dat in de weg.

Ik hoor verder niemand hier zeggen dat het absoluut een voorwaarde is om de Grondwet te wijzigen om ruimte te gaan maken om met elkaar het debat te voeren over de aanstellingswijze. Kortom, ik ben in verwarring en met die verwarring ga ik naar mijn fractie. En u zult volgende week zien wat daar is uitgekomen. Ik wens ons en u heel veel sterkte daarbij!

□

De heer **Holdijk** (SGP):
Voorzitter. Deze tweede termijn wil ik uiteraard in de eerste plaats benutten om mijn dank te betuigen richting zowel de initiatiefnemer als de minister voor hun reacties in eerste termijn op de bijdragen van de Kamer, inclusief die van mijzelf. In tweede termijn zou ik willen volstaan met een drietal nadere opmerkingen. Het betreft geen nieuwe onderwerpen maar punten die eerder door mij zijn aangeroerd.

In de eerste plaats betreft dat dan de motivering van de noodzaak van grondwetswijziging. Ik moet ook na vandaag, gehoord hebbende de initiatiefnemer en de bewindspersoon, zeggen dat ik van die noodzaak van grondwetswijziging niet overtuigd ben. Ik neig er dan ook eerder toe om het contra-argument voor wijziging te hanteren, in die zin dat na 1848 dit artikel blijkbaar niet gewijzigd behoefde te worden en dat dus de overtuigende noodzaak van wijziging mij niet heeft bereikt. Dus is mijn conclusie eigenlijk dat de grondwetswijziging noodzakelijk wordt geacht omdat die een barrière is voor iets anders dan bij de huidige aanstellingswijze. Natuurlijk heb ik gehoord dat er mogelijk zelfs na de tweede lezing van deze grondwetswijziging, als het daartoe komt, voorshands niet verandert, maar ik blijf er toch bij dat de motivering en beargumentering van de noodzaak van deze grondwetswijziging erin is gelegen dat dit nu een barrière is voor een andere aanstellingswijze.

Het tweede punt betreft de kwestie van het rijksbelang bij de benoeming van de burgemeester, de Kroonbenoeming. We zijn het er, denk ik, allen over eens dat de burgemeester intussen een gemeentelijk orgaan is geworden. Ik herinnerde daar ook in mijn bijdrage in eerste termijn aan. Ik blijf er wel bij dat diezelfde burgemeester, zijnde gemeentelijk orgaan, bovengemeentelijke belangen heeft te dienen. Met die bovengemeentelijke belangen duid ik dan vooral op de handhaving van openbare orde en veiligheid. Ik kan niet inzien dat dat een puur gemeentelijke aangelegenheid zou zijn. De huidige burgemeester is volgens de Gemeentewet zowel een man of vrouw van de gemeente als een man of vrouw van het gouvernement. Die dubbele opdracht is ook zichtbaar, al is het misschien symbolisch, in de ambtsketen van de burgemeester met aan de ene zijde het rijkswapen en aan de andere zijde het gemeentewapen.

Dan mijn derde punt. Min of meer vooruitlopend op de mogelijkheid dat dit wetsvoorstel wordt aanvaard de volgende week en dat bovendien de heer Schouw en wij het nog mee zouden mogen maken dat er met succes een tweede lezing wordt afgerond, maak ik graag nog de volgende opmerking die met name is gericht op de rechtstreeks gekozen burgemeester en de lokale dualistische democratie. Als de burgemeester een politiek leider moet worden, is het dualistisch gemeentebestuur dan nog wel te handhaven? Dat is voor onze fracties een serieuze vraag. Dat dualistische systeem gaat uit van twee gelijkwaardige organen: de raad en het college. Als men de leider door de raad laat aanstellen, loopt de raad aan de leiband van de burgemeester. Op papier is het misschien andersom, maar in landen waar we de rechtstreeks gekozen burgemeester kennen — ik denk nu alleen even aan landen als Frankrijk en de Verenigde Staten, waar de burgemeester dus direct wordt gekozen — is in mijn ogen eerder sprake van wat ik "burgemeestersmonisme" noem dan van raadsmonisme. Ik denk dat dit zich moeilijk met het dualistische systeem zou verdragen als we verdergaan op de weg die vandaag van vele zijden wordt bepleit. Ik denk dat we dit geen van allen wensen.

De **voorzitter**:
Het woord is aan de heer Schouw voor de dupliek.

□

De heer **Schouw**:
Voorzitter. Ik dank de leden in tweede termijn voor hun boeiende en interessante inbreng en hun vraagpunten. Ik ben het met eenieder eens die heeft gezegd: we hebben vandaag een goede, stevige en inhoudelijke discussie met elkaar gevoerd over een onderwerp met een enorme historie. Bijna geen van de sprekers kon zonder de geschiedenis erbij te halen over dit onderwerp spreken. Ik denk dat we met elkaar wel een poging moeten wagen om de ballast van het verleden van ons af te werpen. Laten we bekijken hoe we daar in de toekomst goed mee om kunnen gaan. Ik proef dat veel van de leden bereid zijn om dat te doen. Ik dank de leden daarvoor.

Het lijkt mij praktisch als ik de opmerkingen en vraagpunten van de verschillende sprekers langsloop. Ik begin met de inbreng van mevrouw Van Bijsterveld. De heer Plasterk en ik hebben uitputtend ons best gedaan om de CDA-fractie mee te nemen in onze redenering dat we een eerste stap moeten zetten om de aanstellingswijze van de burgemeester — want daar gaat het over — uit de Grondwet te halen. De regering en de initiatiefnemer zijn ervan overtuigd dat die aanstellingswijze in de Grondwet geen hoeksteen is voor ons staatsbestel en daarnaast geen waarborgen geeft als het gaat om de rechten die burgers kunnen ontlenen aan de Grondwet. Ik zeg het maar even heel vierkant: dit is onze positie. Wij hebben een poging gedaan om ook het CDA daarin mee te nemen. Dat is gelukt in de Tweede Kamer. Ik hoop dat het ook lukt in deze Kamer. Er is immers een fractieberaad bij het CDA. Het zou mooi zijn als het lukt. Meer argumenten heb ik niet. Ik zal ook geen nieuwe dingen verzinnen, want dat zou geen recht doen aan het onderwerp. Dit is de positie; zo staan we erin.

Mevrouw Van Bijsterveld zei ook nog dat een discussie over het ambt geen reden is voor deconstitutionalisering. Ik zou een eindje met haar mee kunnen gaan door te zeggen: dat klopt. De discussie alleen hoeft geen reden te zijn om te deconstitutionaliseren. Ik wijs er echter op dat ook in de recente geschiedenis tweederdemeerderheid in de Tweede Kamer er voorstander van was om het te doen. Gelet op de geschiedenis, zie je dat er naast de discussie ook feiten zijn waardoor dit onderwerp op de agenda is blijven staan en waardoor we dit onderwerp elke keer weer een stapje verder proberen te brengen. Ik heb dat gedaan als initiatiefnemer, maar ook de regering heeft dat nodig gevonden.

Een andere vraag van mevrouw Van Bijsterveld was: waarom heeft de initiatiefnemer artikel 125 niet meegeno-

men? Dat artikel betreft het hoofdschap van de raad. Ik ben uitgegaan van het voorstel over de deconstitutionalisering dat in 2000 is geformuleerd. Dat is eigenlijk de basis. Als ik in de wijziging van de Grondwet ook al artikel 125 had meegenomen, dan had ik te ver vooruitgelopen op een eventuele discussie over modellen. Mevrouw Huijbregts zei het heel terecht. De mogelijke uitkomst is dat je daarnaar kijkt, maar je hoeft dat niet aan de voorkant te regelen.

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg ook of ik dit voorstel in de tweede lezing wil uitbreiden met modellen. Ik kan veel, maar ik kan in elk geval niet over mijn eigen politieke graf regeren. Ik weet niet of ik bij die tweede lezing kan zijn. Er komen immers verkiezingen aan. Ik heb geen idee of ik op de lijst kom van de partij. Ik zie dat de heer De Graaf daar ook grote twijfels over heeft. De heer De Vries bevestigt dat. Daar sta je dan als initiatiefnemer! Ik zou bijna zeggen dat het steeds zekerder wordt dat ik er niet ben. Ik kan er dus ook heel weinig over zeggen. Maar alle gekheid op een stokje! Het lijkt mij het meest praktisch als het in de toekomst als volgt gaat. De Eerste Kamer beslist hier volgende week dinsdag over. Ik hoop natuurlijk dat het een positieve beslissing is. Maar daarna zit het werk voor de initiatiefnemer er even op tot na de verkiezingen. Het debat van vandaag heeft opgeleverd dat iemand anders aan het werk moet gaan, niet als toneelknecht maar als regisseur. Die persoon zal ook een brief schrijven waarin staat hoe de regierol wordt ingevuld. Parallel aan het moment dat dit wetsvoorstel even ligt te rusten voor de tweede lezing, gaat het kabinet aan de gang met de discussie over de modellen. Wat ik mij in meest pragmatische zin kan voorstellen, is dat die twee discussies een keer bij elkaar komen. Die komen in elk geval bij elkaar als er een nieuwe Tweede Kamer is en als dit wetsvoorstel in de tweede ronde aan de orde moet worden gesteld. Dan zullen velen vragen: wat is nou de vrucht geweest van de discussie die het kabinet heeft geëntameerd? Zo komt een en ander weer bij elkaar. Ik zou een voorkeur hebben voor die rolverdeling. Mocht die discussie al leiden tot een wetswijziging — dan heb ik het over de gewone wet en dat soort zaken — dan is het aan het kabinet om daar als eerste bij te zijn.

Mevrouw Huijbregts sprak over nut en noodzaak om nu dit wetsvoorstel in procedure te brengen. Zij sloeg de spijker op de kop toen zij zei: het is een beetje een kip-of-eidiscussie of je nu de discussie gaat starten en alvast de eerste stap zet of dat je dat aan het eind doet. Ik begrijp heel goed dat mevrouw Huijbregts dat heeft gezegd. Ik heb in eerste termijn benadrukt dat, als we deze eerste stap nu niet zetten, dan ook zullen zien dat de discussie over de toekomst en de modellen niet in volle vaart kan worden gevoerd. Dat is precies wat de VVD-fractie wel wil. Ik proef ook een beetje uit de inbreng van mevrouw Huijbregts dat zij zegt: laten we dan maar de eerste stap nu zetten, want dan kunnen we de discussie over de modellen ook heel goed voeren. Mevrouw Huijbregts doet nu een paar non-verbale dingen die ik niet helemaal kan duiden. Het is een mysterie. Ik hoor iets over volgende week. Mevrouw Huijbregts zei ook: neem de herbezinning voortvarend ter hand. Ik heb de VVD-fractie goed verstaan. Zij zegt: tussen de eerste en de tweede lezing moet er natuurlijk wel wat gebeuren, waarbij we ervan uitgaan dat de tweede lezing in 2018 zal plaatsvinden. Ik denk dat het aan de minister is om de contour daarvan te schetsen, evenals zijn eigen rol daarin.

De heer Engels dank ik voor zijn complimenten. Met de discussie die hij aanzwengelde over de breedte en de omvang van de opdracht, richtte hij zich tot de VVD-fractie, maar ook tot de minister. Ik vond het wel mooi aan die interruptie dat een en ander ook weer is afgeconcludeerd met: er komt een brief, waarin de minister de reikwijdte en het proces gaat opschrijven. Die brief gaat naar de Eerste Kamer, maar het was de suggestie van de heer Engels dat ook de Tweede Kamer er nog naar mag kijken. Daar zullen ze blij mee zijn. Dan kunnen we die stap verder zetten.

Dan kom ik bij de heer De Vries. Ook hem dank ik voor zijn inbreng in tweede termijn. Hij verwees naar de geschiedenis en heeft natuurlijk zeker een punt als hij zegt dat je alle markeringsmomenten ook in dit dossier — genoemd zijn Thorbecke en 1948 — wel in hun context moet zien. Daarmee heeft hij natuurlijk een relevant punt te pakken. Het punt dat ik wilde maken, is dat de rode draad door de geschiedenis heen heel simpel is samen te vatten met de vraag of de benoemingswijze nu wel of niet in de Grondwet moet worden gezet. Vandaag maken wij ook weer zo'n moment mee.

De heer De Vries constateerde dat de dringende noodzaak in het midden blijft. Daar heb ik een klein beetje moed uit geput — daar zal de heer De Vries blij mee zijn — want hij had ook kunnen zeggen: de dringende noodzaak blijft afwezig. Kennelijk heeft de inbreng van de minister en de initiatiefnemer de zaak toch een stapje verder gebracht, zodat de dringende noodzaak van deze verandering in het midden blijft en dus betwistbaar is, zeg ik dan maar op de meest zonnige manier.

Is de benoemingswijze nu een hoeksteen van de Grondwet of niet? Deze vraag ligt een beetje in het verlengde van het vorige punt. Daar kunnen we over twisten en dat doen we ook met de CDA-fractie. Als initiatiefnemer heb ik daarin een positie ingenomen: dit hoort niet in de Grondwet. Wat ik de heer De Vries en zijn fractie nog wil meegeven, is het goede nieuws dat het nog niet uit de Grondwet is als de Kamer volgende week voor het voorstel zou stemmen, want daar is natuurlijk een tweede lezing voor nodig.

Ik heb aan het einde van de eerste termijn geprobeerd om iets te zeggen wat niet goed is overgekomen en dat trek ik mezelf aan. Ik begrijp het als fracties nog aarzelingen hebben, maar ik wilde zeggen: als je aarzelingen hebt, probeer die dan te overwinnen. De heer De Vries klonk een beetje bozig: aarzelingen mag je niet hebben bij een wijziging van de Grondwet. Het was helemaal niet mijn bedoeling om de heer De Vries bozig te maken, maar het is natuurlijk wel zo — dat proef ik hier ook — dat een aantal fracties aarzelingen hebben bij dit wetsvoorstel. Dan zeg ik: probeer die toch te overwinnen, want er komt altijd nog een tweede lezing aan, waarin twee derde in de Tweede Kamer en twee derde in de Eerste Kamer voor moeten stemmen. Daar wordt dus nog heel goed over gesproken.

Ik moest nog een reactie geven op het punt van de twee kapiteins op één schip. Gevraagd is wat ik daarvan vind. In de regel gaat het niet zo goed met het schip en met de koers ervan, als er twee kapiteins zitten. Wellicht zijn er uitzonderingen, maar dit lijkt mij de regel.

Dan kom ik op het genootschap en de conclusies van het genootschap. Ik begrijp het natuurlijk heel goed dat de heer De Vries zegt: het genootschap heeft gezegd dat de huidige situatie goed werkbaar is. Ik vind die conclusie echter betwistbaar. Ik heb het rapport natuurlijk goed gelezen. Ik

heb ook alle interviews gelezen met de voorzitter van het genootschap. Volgens mij zegt het genootschap: de huidige situatie is voor verbetering vatbaar. Dat sluit ook helemaal aan bij de drie problemen die ik heb geformuleerd. Die heb ik niet zelf verzonnen, maar uit het rapport gehaald van het genootschap. Het lijkt mij goed om te benadrukken dat het genootschap niet zegt: het is goed zo en het moet zo blijven. Nee, het genootschap zegt: de huidige situatie is voor verbetering vatbaar, maar laten we dat zorgvuldig doen en laten we de benoemingswijze in een context plaatsen. De initiatiefnemer en het kabinet hebben gezegd, dat een verstandige route te vinden.

De heer De Vries blijft zoeken naar een eindbeeld, ook bij mij. Dat eindbeeld is er niet en kan er ook niet zijn, maar de afspraak is wel dat wij met de minister de uitdaging aangaan om te bezien welk model dan wel kan. Als het niet lukt om daar iets goeds of iets verstandigs op te vinden, dan hebben we altijd nog het bestaande model.

De heer De Lange zei namens de OSF en de Partij voor de Dieren: tel je zegeningen. Dat doe ik volgende week dinsdag als de heer De Lange mij dat niet kwalijk neemt. Verder dank ik ook hem voor de complimenten en ik ben het zeer met hem eens dat het een goed debat is geweest.

De heer Meijer heeft namens de SP-fractie voorzichtig, zo interpreteer ik het dan maar, steun uitgedrukt. Dank daarvoor. Het moet allemaal nog besproken worden in de fractie, maar ik vind het fijn dat ook de SP-fractie zegt: we moeten maar eens een stap zetten in het al dan niet in de Grondwet laten van die benoemingswijze. De fractie van de SP zegt ook dat het goed is om die discussie met elkaar te voeren. Heel terecht wordt er wel een piketpaaltje geslagen rondom een bepaald model en dat is natuurlijk het recht van elke fractie. Ik acht dat goede en zinvolle input, net zoals de suggesties om het perspectief van de internationale context aan de minister mee te geven, ter verwerking.

De heer Thissen vraagt zich af of het wel gaat lukken met die tweede lezing. Hij baseert zich daarbij op een stukje ervaring en geschiedenis die wij beiden hebben mogen meemaken in 2006. Hij constateert dat er op dit moment verschillend gedacht wordt over het eindbeeld. Het zal een hele oefening zijn, dat geef ik hem toe, om te bezien of er een gezamenlijk beeld kan ontstaan, maar goed, daar hebben we nog wel even de tijd voor. Als dat gezamenlijke beeld niet ontstaat, dan brengt dat waarschijnlijk enig risico met zich mee voor de tweede lezing. Dat hoor ik hem zeggen en ik voel dat natuurlijk ook. We kunnen dat niet onder stoelen of banken steken, maar het ontslaat ons nu niet van het maken van een keuze in de stemming in eerste lezing. Dan kunnen we het verdere proces in gang zetten. De heer Holdijk ...

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Voor mijn fractie is het essentieel om een antwoord te krijgen op de volgende vraag. Stel dat die grondwetswijziging niet doorgaat. Is dat een conditio sine qua non voor een andere aanstellingswijze, ja dan nee? Ik heb in mijn tweede termijn heel nadrukkelijk melding gemaakt van mijn verwarring naar aanleiding van dit debat. Die verwarring heeft ook te maken met dit punt. Waarom kunnen Tweede en Eerste Kamer niet via gewone wetgeving een door ons geliefde aanstellingswijze hier afspreken, zonder dat er een grondwetswijziging nodig is? Die grondwetswijziging is toch niet het inrichten van de zaal voor het debat over de aanstellingswijze? Het is toch iets principiëler?

De heer **Schouw**:
Een grondwetswijziging is de benoemingswijze en ook de aanjager voor de discussie. Daarom staan we hier. In de geschiedenis is dit al een paar keer gebeurd: het aanjagen van de discussie. Dat moeten we doen, denk ik, want het zet de discussie op scherp. Voor een groot aantal modaliteiten is grondwetswijzing noodzakelijk, voor zover ik het nu kan overzien. Ik zeg dit onder het beding van de verstandige opmerkingen van de minister over hoe het zit met juristen. Je hebt natuurlijk de betrekkelijken en de rekkelijken. Op het moment dat blijkt dat er geen tweederdemeerderheid is voor grondwetswijziging zul je misschien toch met elkaar moeten bekijken of het op een andere manier moet. Dan is het echter wel noodzakelijk dat er een gezamenlijk idee ontstaat over een eindbeeld.

Als het makkelijk was geweest, zo zeg ik tegen de heer Thissen, hadden we hier niet voor de zoveelste keer gestaan. Het is een moeilijk onderwerp. Inhoudelijk verschillen de opvattingen behoorlijk. Maar het is, denk ik, toch belangrijk om die eerste stap te zetten rondom de grondwetswijziging, omdat die een katalysator is, een aanjager voor de verdere discussie die ook breed politiek gewenst wordt.

De heer Holdijk blijft twijfelen aan de motivering van de noodzaak van dit voorstel; ik zeg het op zijn allervrolijkst en -vriendelijkst. Ik heb het idee dat de heer Holdijk namens zijn fractie en de fractie van de ChristenUnie echt blijft zeggen dat die benoemingwijze een hoeksteen is in de Grondwet. Wij denken daar anders over. Ik heb mij natuurlijk rot zitten prakkeseren hoe ik een bruggetje kan slaan tussen de opvatting van de heer Holdijk en de opvatting van mijzelf, maar dat lukt me niet heel erg goed, anders dan ook aan de heer Holdijk te zeggen dat met een positieve keuze voor dit initiatiefwetsvoorstel volgende week, het nog niet gedaan is met het uit de Grondwet halen van deze benoemingswijze. Over een paar jaar wordt daar namelijk verder over gesproken. Het is dus een eerste stapje, maar geen definitieve keuze. Dat is het bruggetje dat ik in de aanbieding heb.

De heer **Holdijk** (SGP):
Ik wil graag reageren op het punt van het motiveren van de noodzaak. Ik dacht dat ik de initiatiefnemer in eerste termijn heb horen zeggen dat het uiteindelijk een zaak van appreciatie is. Ik vul dan maar aan: een zaak van appreciatie door sommige politieke partijen. Heb ik het mis dat dat eigenlijk het enige fundament is dat overblijft bij alle discussies over nut, noodzaak, wenselijkheid en motivering van een grondwetswijziging?

De heer **Schouw**:
Het is goed dat de heer Holdijk deze vraag nog even stelt. Misschien ter verduidelijking het volgende. Mijn eerste fundament gaat over de vraag of de benoemingswijze nou wel of niet in de Grondwet hoort. Daarbij betrek ik de stelling dat die niet in de Grondwet hoort. Die moet er dus uit. Dan is er nog een tweede wijze van redeneren. Die heeft betrekking op de vraag wanneer je iets uit de Grondwet

haalt, of, andersom, wanneer je er iets aan toevoegt. Dan komt het begrip van de juridische en maatschappelijke noodzaak om de hoek kijken. Op dat punt betoog ik dat het niet met een schaartje te knippen is. Het is niet met een bonnetje te leveren wanneer iets juridisch of maatschappelijk noodzakelijk is; dat is ook een kwestie van appreciatie. Maar als je er echt van overtuigd bent dat dit onderwerp niet thuishoort in de Grondwet, is er daarmee ook een juridische noodzaak om het eruit te halen. Wat betreft de maatschappelijke noodzaak zegt vrijwel iedereen in deze Kamer dat het goed is dat we de burgemeesterspositie bestuderen in die context en met die relatie. Dan is er dus een maatschappelijke vraag. Of dat dan een noodzaak is? Ik weet nooit wanneer een vraag overgaat in een noodzaak, want het is natuurlijk een schaal.

De heer Holdijk wijst ook op openbare orde en veiligheid in relatie tot de rol van de burgemeester. Hij is daar heel consistent in, want hij heeft daar ook al op gewezen in zijn eerste termijn. Ik denk dat dit punt zeker onderdeel wordt van de discussie. Ik heb ook goed notie genomen van zijn waarschuwing, daarom noem ik die hier expliciet, over het burgemeestersmonisme als oplossing voor de discussie. Daar zitten immers een hoop nadelen aan.

Dit was mijn bijdrage in tweede termijn. Ik heb mijn best gedaan om de Kamer mee te nemen in de redenering die ik heb gevolgd. Ik verontschuldig me als ik niet vrijuit de ruimte heb genomen om te praten over modellen en als dat soms te krampachtig overkwam. Mijnheer Thissen, excuses daarvoor, maar de leden begrijpen allemaal aan de ene kant hoe moeilijk en ingewikkeld deze discussie is en aan de andere kant dat er een grote wens is om de discussie een stapje verder te brengen. Dan moet je weleens op eieren lopen. Als u dat hebt gemerkt, voorzitter, kan ik bevestigen dat ik dat heb gedaan. Ik hoop en vertrouw echter op een goede uitkomst volgende week.

☐

Minister **Plasterk**:
Voorzitter. Mijn eerste punt betreft de regierol. Daar ben ik eigenlijk al aan begonnen, met de twee notities die ik heb uitgedacht. In eerste aanleg zijn die positief ontvangen door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ik ga er nog nader naar kijken. Dit najaar zijn we van plan om gezamenlijk een congres te organiseren over dit thema. Om een lang verhaal kort te maken: ik ben graag bereid om een brief te sturen met daarin een overzicht van de regierol zoals ik mij die voor ogen heb. Ik zeg er wel bij dat het grotendeels een procedurele brief zal zijn, die dus niet gaat over het eindbeeld maar over de manier waarop wij dit proces vorm denken te kunnen geven.

Mevrouw Huijbregts zei dat de timing waarover ik sprak in haar ogen wat traag was. Ik heb geprobeerd om staatsrechtelijk zuiver de timing te geven van de volgordelijkheid der besluiten zoals zij uiteindelijk door de Staten-Generaal genomen worden. Iets anders is dat denken natuurlijk vrijstaat en dat eenieder al veel eerder meningen kan vormen. Daar hoop ik ook aan bij te dragen. Maar als ik strikt kijk naar de timing, ervan uitgaande dat dit kabinet en deze Tweede Kamer tot en met 2017 blijven zitten, lijkt het me realistisch dat de tweede lezing niet eerder dan in 2018 door de beide Kamers der Staten-Generaal zal zijn. Als men de wet zou willen wijzigen, moet dat bij gewone wet gebeuren, dus dan zit je inderdaad aan 2019-2020 voordat het besluit wettelijk echt is genomen. Maar nogmaals, niets verbiedt anderen om al eerder opvattingen daarover te vormen. Ik wil daarbij wel aantekenen — daarvan zien we vandaag eigenlijk al een voorafspiegeling; de heer Thissen wees erop, evenals de heer Schouw — dat je natuurlijk altijd weer moet oppassen voor die catch 22 waartegen mijn hooggewaardeerde voorganger van Binnenlandse Zaken De Graaf in zekere zin aanliep. Sommige partijen zeggen namelijk "wij willen pas over deconstitutionalisering besluiten wanneer wij weten wat het eindbeeld wordt", terwijl anderen zeggen "als dat het eindbeeld wordt, dan houd ik nog liever vast aan de huidige kroonbenoeming". Zo kun je elkaar inderdaad heel lang vasthouden.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik wachtte even met mijn interruptie omdat ik dacht dat de minister wat specifieker zou zijn met zijn timingsvoorstel. Ik neem aan dat dat ook in zijn brief zal staan. Hij heeft net gezegd wat volgens hem de volgorde zal zijn. Mijn vraag was nu juist erop gericht om voor die besluitvorming in tweede lezing dat eindbeeld te hebben of in ieder geval zicht te hebben op het eindbeeld. Dat betekent dat hij vanaf nu nog drie jaar de tijd heeft om daadwerkelijk vorm te geven aan zijn regierol.

Minister **Plasterk**:
Ik zeg een uiterste inspanning toe, maar niet het resultaat, want dat is uiteindelijk aan de Staten-Generaal. Dat zal namelijk bij wet moeten gebeuren, in de volgende samenstelling van de Eerste Kamer — met alle respect: dat zal al snel zijn — en vervolgens ook van de Tweede Kamer. Dat zal naar ik hoop in 2017 zijn. Ik kan alleen de inspanning toezeggen, en dat doe ik.

Ik loop nog kort een paar aan mij gestelde vragen langs. Dan kom ik wellicht tot een slotwoord. Allereerst vroeg mevrouw Van Bijsterveld of ik bereid was om de hele discussie te voeren over het onderwerp gemeentebestuur van de toekomst. Jazeker, dat ben ik. Ik denk dat de benoemingswijze van de burgemeester daarvan een integraal onderdeel is. Daarover zijn we het geloof ik ook eens. Dat is precies de reden dat we vandaag met elkaar over dit onderwerp in gesprek zijn. Ik kom daarop in het slotwoord nog even terug.

Ik heb geantwoord op de vragen van mevrouw Huijbregts. De heer De Vries heb ik geloof ik nog niet helemaal overtuigd, zo is mijn indruk. We zijn het erover eens dat de benoemingswijze van de burgemeester en de inrichting van het gemeentebestuur met elkaar samenhangen. Ik zie dat juist als een argument om te zeggen: de Grondwet is glashelder. In dit verband citeer ik nogmaals artikel 132: De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen. Het is dan logisch dat dit ene aspect, dat inderdaad samenhangt met de rest van de inrichting, bij wet kan worden geregeld. Vandaar mijn pleidooi. Ik zie inderdaad de Kroonbenoeming van de burgemeester toch als een relict uit de tijd waarin het Rijk, en in feite de Kroon, zich ervan wilde verzekeren dat men in die verder democratische gemeenten geen dingen ging doen die de Kroon niet aanstonden. Daar is dat uiteindelijk uit voortgekomen. Wij hebben dat inmiddels best uitgehold door de huidige pro-

cedure, maar verder zou dat niet kunnen gaan. Ik kom daar straks nog even op terug.

De heer De Vries citeerde het Nederlands Genootschap van Burgemeesters dat zegt dat de huidige situatie goed werkbaar is. Ik wil dat onderschrijven, ik wil dat onderstrepen. De huidige situatie is goed werkbaar en er worden heel goede burgemeesters benoemd. Alleen heeft de burger daar geen invloed op. Als er gedeconstitutionaliseerd wordt, dan zal de gewone wetgever moeten bepalen of dat alles afwegende een wenselijke situatie is en of er situaties denkbaar zijn waarbij de burger daarop wel invloed heeft, met behoud van het goede. Ik heb een aantal varianten daarvan genoemd in mijn notitie. Die zullen uiteindelijk in de komende jaren terugkomen in de discussie.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ziet de minister geen mogelijkheden om zonder die deconstitutionalisering toch wat aan die positie van de burger te doen? Ik herinner aan het feit dat er zelfs referenda zijn georganiseerd. Je kunt op allerlei mogelijke manieren proberen om burgers ergens bij te betrekken. Waar is die deconstitutionalisering dan voor nodig? Eigenlijk moet ik vragen: is die deconstitutionalisering daarvoor nodig?

Minister **Plasterk**:
Om heel precies te zijn, en dat was eigenlijk ook wat ik in de richting van de heer Meijer en de heer Thissen wilde zeggen, merk ik het volgende op. In de notitie die ik heb gestuurd, heb ik gezegd dat variant I.3 grondwetswijziging behoeft, evenals alle varianten II en III. Als er wordt benoemd door de gemeenteraad, laat staan als er wordt gekozen door de burgers, vervalt in feite de rol van de Kroon. Inpassing is dan alleen mogelijk als de Grondwet wordt gewijzigd. Dat is inderdaad de staande opvatting. Ik zeg er meteen bij, als eenvoudige bèta: dit is geen exacte wetenschap, maar dit is wel de conclusie over wat er past binnen de grenzen van de Grondwet zoals we die nu kennen.

De heer **De Vries** (PvdA):
Het is wel een interessant vak.

Minister **Plasterk**:
Zeker, zeker.

De heer **De Vries** (PvdA):
Het is misschien geen exacte wetenschap. Dat schijnt leuker te zijn, volgens u.

Minister **Plasterk**:
Dat zei ik niet. Ik sta hier met plezier.

De heer **De Vries** (PvdA):
Misschien heb ik mij niet goed uitgedrukt. Ik bedoelde dat in de huidige Gemeentewet allerlei dingen mogelijk zijn gebleken om burgers bij de selectie van een burgemeester te betrekken. Ik noemde de raadplegende referenda die naar mijn smaak gewoon te vroeg zijn ingetrokken, hoewel ze misschien niet bevredigend waren. Daarover had men verder kunnen nadenken. Die mogelijkheden zijn er ook elders in de wet. Je kunt burgers natuurlijk op alle mogelijke manieren daarbij betrekken. Waarom hebt u daar die deconstitutionalisering voor nodig?

Minister **Plasterk**:
Ik mag geloof ik niet met een wedervraag beantwoorden, maar ik stel toch de vraag: waarom hechten we aan de Kroonbenoeming als we erop uit zijn om de burgers hierin een grotere rol te geven? Als we daar tenminste op uit zijn. Wat is het bezwaar om die Kroonbenoeming uit 1848 uit de Grondwet te verwijderen, waarna nog alle opties openliggen? Als men dan zegt "we willen toch de procedure met een vertrouwenscommissie waarbij niet bekend is wie er solliciteert en waarbij naderhand ook niet bekend is wie er gesolliciteerd heeft", dan is dat een van de procedures die mogelijk is. Die staat ook in mijn overzicht. Het is echter ook mogelijk om voor een van de andere varianten te kiezen. De wetgever — dat bent u ook — heeft dan de ruimte om daarin een keuze te maken.

De **voorzitter**:
De heer De Vries, tot slot.

De heer **De Vries** (PvdA):
De wetgever heeft natuurlijk een hele hoop mogelijkheden want hij maakt ook de Gemeentewet. Ik gaf aan dat in het verleden pogingen zijn gedaan om bijvoorbeeld raadplegende referenda te houden. Je kunt van alles organiseren teneinde een grotere betrokkenheid van de burger te bereiken. U kunt de vraag wel omdraaien, maar geeft u dan ook antwoord op mijn vraag. Is daar die deconstitutionalisering voor nodig?

Minister **Plasterk**:
Er zijn eerder referenda georganiseerd en hoe je die nu apprecieert, is even vers twee. Onder de huidige Grondwet kan en kon dat kennelijk. Dat is echter nog wat anders dan alle varianten die ik in mijn notitie heb opgeschreven, die ofwel betrekking hebben op benoeming door de gemeenteraad dan wel directe verkiezing door de burgers. Beide vereisen een grondwetswijziging.

De heer Holdijk sprak over de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en de veiligheid. Ik heb in eerste termijn gezegd dat dat een belangrijk punt is. Dat zal ook bij de wetswijziging moeten worden betrokken. Overigens is het niet zo dat de burgemeester dat doet in de hoedanigheid van rijksorgaan. De burgemeester is grondwettelijk slechts gemeenteorgaan, ook wanneer hij of zij acteert op het gebied van de openbare orde en veiligheid. Ik wilde dat nog daaraan toevoegen.

Dit brengt mij tot mijn slot. Ik kijk toch nog eens naar mevrouw Van Bijsterveld die nog niet helemaal definitief haar opvatting hierover heeft gegeven. Ik weet ook niet of ik de heer De Vries misschien nog over de streep kan trekken. Mijn pleidooi aan u zou zijn om niet nu de discussie te stoppen en het mogelijk te maken dat er in tweede lezing nog naar wordt gekeken. Dan kan uiteindelijk de gewone wetgever bepalen wat de beste benoemingswijze van de

burgemeester is. Als dit voorstel tot grondwetswijziging nu opnieuw strandt, dan wordt het wel een heel lang traject waarin nog eens opnieuw naar die benoemingswijze van de burgemeester kan worden gekeken. Ik hoop dat niet alleen een meerderheid maar liefst ook een grote meerderheid het vertrouwen zal kunnen geven dat in een volgende periode, wellicht in tweede lezing, dit voorstel geaccepteerd zal worden.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Door de fractie van GroenLinks is om hoofdelijke stemming gevraagd. Die zal volgende week plaatsvinden.